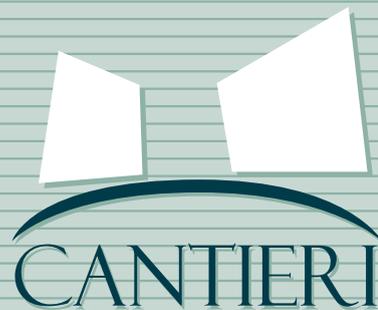


# La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali



ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
I RAPPORTI

Nel corso degli anni '90 tutta l'amministrazione pubblica italiana, in linea con quanto accaduto negli altri paesi occidentali, è stata oggetto, sia a livello centrale che a livello locale, di un profondo, articolato ed ambizioso processo di trasformazione, promosso da numerose innovazioni normative, finalizzate a modificarne radicalmente le modalità d'azione e i principi organizzativi. La riforma della dirigenza è stata ed è uno dei pilastri essenziali della strategia di riforma. Dunque, un primo essenziale elemento per qualsiasi bilancio e per qualsiasi ulteriore intervento è costituito da un'analisi delle caratteristiche, del profilo e del ruolo dei dirigenti pubblici.

Questo volume raccoglie i risultati di una articolata indagine empirica, condotta sia mediante interviste faccia a faccia sia attraverso una rilevazione di tipo *survey* che non ha precedenti per numerosità del campione ed estensione dei temi affrontati.

A tale rilevazione campionaria hanno partecipato più di 2.200 dirigenti di ministeri, regioni e grandi comuni.

La ricerca ha riguardato le caratteristiche socio-demografiche dei dirigenti, la struttura delle carriere, il background formativo, le motivazioni alla base della scelta per il settore pubblico,

l'atteggiamento verso l'ambiente amministrativo, il tipo di ruolo svolto, la qualità delle relazioni con gli altri dirigenti e con i responsabili politici e i giudizi che i dirigenti danno sulle carenze formative della dirigenza stessa e sull'efficacia delle riforme amministrative.

Infine, un apposito approfondimento è dedicato all'approccio prevalente nella gestione del personale.

L'indagine, risultato delle attività dell'Osservatorio sulla modernizzazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stata realizzata dalla Fondazione di ricerca "Istituto Carlo Cattaneo" ([www.cattaneo.org](http://www.cattaneo.org)) sotto la direzione di Giliberto Capano e Salvatore Vassallo ed è stata coordinata sul piano operativo da Marina Caporale, segretario generale dell'Istituto.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

#### GILIBERTO CAPANO

Professore straordinario di *Analisi delle politiche pubbliche e Teorie per l'analisi politica* presso l'Università di Bologna, sede di Forlì, vicedirettore della "Rivista italiana di politiche pubbliche", ha curato la stesura del volume, è coautore del cap. 1 e autore del cap. 4; ha supervisionato lo svolgimento delle interviste faccia a faccia sulle politiche di gestione del personale;

#### SALVATORE VASSALLO

Professore associato di *Scienza politica e Politica comparata* presso l'Università di Bologna, sede di Forlì, vicedirettore dell'Istituto Carlo Cattaneo, ha curato la stesura del volume, è coautore del cap. 1, autore dei par. 1, 2, 3, 4, 11 e 12 del cap. 3 e ha supervisionato le rilevazioni campionarie;

#### ELISABETTA GUALMINI

Professore associato di *Scienza dell'amministrazione e Politiche del lavoro nell'Unione Europea*, presso l'Università di Bologna, sede di Forlì, è autrice del cap. 2 e ha supervisionato lo svolgimento delle interviste faccia a faccia sulle storie di vita professionale;

#### RINALDO VIGNATI

Dottore di ricerca in sociologia, collaboratore dell'Istituto Carlo Cattaneo, è autore dei par. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13 e 14 del cap. 3 e dell'appendice A.

Le interviste sono state realizzate da:

#### FEDERICO TOTH

Dottore di ricerca in Scienza della politica, assegnista di ricerca presso il Centro di analisi delle politiche pubbliche dell'Università di Bologna, sede di Forlì, ha effettuato le quindici interviste faccia a faccia sulle storie di vita professionale (cap. 2);

#### GIAMPIERO VERONESI

Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Organizzazione e sistema politico dell'Università di Bologna, ha effettuato le quindici interviste faccia a faccia sulle politiche di gestione del personale (cap. 3).



**A CURA DI GILIBERTO CAPANO E SALVATORE VASSALLO**

# **La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali**

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
I RAPPORTI**



*Rubettino*

Un sentito ringraziamento va ai componenti del gruppo di lavoro appositamente costituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica per i loro preziosi suggerimenti contenutistici oltre che per aver accompagnato la ricerca con interesse e disponibilità. Ci è dunque gradita l'occasione per ringraziare innanzitutto Pia Marconi, Direttore Generale dell'Uipa, Fiorenza Barazzoni, dirigente del Servizio per le politiche di innovazione amministrativa dell'Uipa, e Valeria Cofini, dell'Uipa.

Abbiamo avuto utili indicazioni per gli aspetti contenutistici e metodologici da Mauro Bonaretti e Nereo Zamaro.

Claudio Rossi, dirigente del Servizio per la tenuta della banca dati del Ruolo unico della dirigenza - Rud del Dipartimento della Funzione Pubblica, ci ha infine consentito di accedere, per gli elementi informativi necessari allo svolgimento della ricerca, alla banca dati del Ruolo unico della dirigenza.

Naturalmente, la ricerca non sarebbe stata possibile senza la disponibilità dimostrata dai responsabili del personale delle amministrazioni coinvolte

e da un numero davvero considerevole di dirigenti, evidentemente abbastanza appassionati al loro lavoro da mettersi in discussione e dedicare una parte non piccola del loro tempo a rispondere alle nostre domande.

# Indice

<b>Presentazione</b> di Federico Basilica	7
<b>Introduzione</b>	9
<b>1. Gli obiettivi, il metodo e i principali risultati della ricerca</b>	13
1.1 Gli obiettivi generali della ricerca	13
1.2 Il metodo della ricerca	16
1.3 L'indagine campionaria con rilevazione telefonica e telematica	17
1.4 L'indagine qualitativa: 15 storie di vita professionale	20
1.5 La gestione del personale: lo studio comparato di 15 casi	21
1.6 Una sintesi dei principali risultati	22
1.7 I modelli di carriera della dirigenza pubblica	22
1.8 Le politiche di gestione del personale	26
1.9 Conoscere per governare: un Osservatorio sulla dirigenza pubblica?	28
<b>2. Modelli di carriera della dirigenza pubblica. Quattro tipi basati su quindici storie di vita professionale</b>	31
2.1 Introduzione	31
2.2 La carriera interna per concorso, ovvero il "burocrate costante"	33
2.3 L'accesso dall'esterno per nomina a metà carriera, ovvero gli "in-and-outers"	44
2.4 L'accesso dall'esterno per concorso a metà carriera: il "libero professionista riconvertito"	49
2.5 L'accesso immediato per corso-concorso: gli "high fliers"	56
2.6 Conclusioni	59

<b>3. Profilo, carriera, ruolo e atteggiamenti dei dirigenti pubblici italiani. Un primo esame dei dati di survey su ministeri, regioni e grandi comuni</b>	64
3.1 Introduzione	64
3.2 Esperienze lavorative fuori dalle amministrazioni pubbliche e modalità di ingresso	66
3.3 Una “tipologia”	69
3.4 Il profilo socio-demografico dei dirigenti pubblici	75
3.5 Il percorso formativo	79
3.6 Le motivazioni alla base della scelta della pubblica amministrazione	81
3.7 Le caratteristiche del lavoro attualmente svolto	83
3.8 La soddisfazione per il lavoro	92
3.9 La mobilità e la versatilità interna	93
3.10 La propensione alla mobilità esterna	94
3.11 <i>Network</i> relazionali e autodefinizione del ruolo	100
3.12 I dirigenti e la politica	104
3.13 I giudizi sulle carenze della dirigenza e sui problemi delle amministrazioni pubbliche	108
3.14 I giudizi sulle riforme amministrative e sulla politica per la dirigenza del proprio ente	111
<b>4. Le politiche per la gestione delle risorse umane. Un’indagine esplorativa basata su interviste a 15 responsabili del personale</b>	115
4.1 Premessa	115
4.2 Le caratteristiche professionali degli intervistati e la percezione del loro ruolo	117
4.3 L’organizzazione e le linee generali delle politiche del personale	120
4.4 Reclutamento e politica di sviluppo delle carriere	121
4.5 La gestione degli strumenti contrattuali: progressioni verticali ed orizzontali e posizioni organizzative	123
4.6 Il ruolo del sindacato nella gestione di progressioni e posizioni organizzative	125
4.7 La formazione	126
4.8 La valutazione	130
4.9 Dall’amministrazione del personale alla gestione delle risorse umane: ancora molta strada da percorrere	134
<b>Appendice</b>	143
A. Un’indagine telematica sperimentale. Risultati e considerazioni	144
B. Questionari utilizzati per le rilevazioni (telefonica e telematica)	160
<b>Bibliografia</b>	191

# Presentazione

Con questa indagine sulla dirigenza pubblica il Dipartimento della Funzione Pubblica colma una notevole lacuna nelle conoscenze disponibili in merito alla composizione e alle caratteristiche della dirigenza pubblica italiana. Infatti, molte delle analisi e delle tesi ancora oggi più influenti e diffuse a riguardo si basano su studi condotti negli anni sessanta. I pochi studi condotti successivamente riguardano quasi sempre i soli dirigenti ministeriali e si basano su indagini che non vanno oltre i 100 casi.

La Ragioneria Generale dello Stato e l'Istat hanno iniziato a fornire dati statistici in merito alla composizione della dirigenza, così come di tutte le altre qualifiche funzionali, con riferimento a variabili quali il genere, l'età, il titolo di studio, la mobilità e i livelli retributivi. Non esistevano però prima d'ora ricerche ampie e sistematiche relative agli atteggiamenti e ai comportamenti della dirigenza.

Questa indagine poggia su una base empirica davvero ragguardevole e articolata rappresentata da un campione di 1.600 dirigenti dei ministeri, delle regioni e dei comuni con più di 250.000 abitanti.

Inoltre essa ha preso in esame una molteplicità di aspetti finora non indagati in modo integrato: le caratteristiche socio-demografiche dei dirigenti, il loro back-

ground formativo (a livello accademico e professionale), le diverse traiettorie di sviluppo delle carriere, il tipo di attività svolte, la percezione che i dirigenti hanno del proprio ambiente organizzativo e la definizione che essi stessi danno del loro ruolo, la rete di relazioni organizzative nella quale sono inseriti, la qualità e le caratteristiche del rapporto con i responsabili politici, l'opinione che i dirigenti hanno maturato in merito agli effetti delle riforme che negli ultimi dieci anni li hanno riguardati.

Proprio per la ricchezza e varietà degli aspetti indagati, la ricerca offre, dunque, qualcosa di più del semplice identikit statistico della dirigenza pubblica. Emergono infatti chiaramente quelli che, nel giudizio degli intervistati, sono i problemi concreti della funzione dirigente, i nodi irrisolti della complessiva disciplina dell'organizzazione e dell'attività ai fini della compiuta esplicazione delle potenzialità dei dirigenti. Inoltre, proprio la parte relativa all'autopercezione del proprio ruolo disegna un panorama problematico di cosa significhi oggi essere un dirigente in una amministrazione pubblica: qualcosa di più di un funzionario, qualcosa di diverso da un "manager" o da un "professional", qualcosa di molto vicino ad un "decisore". Insomma, una figura orientata non solo a gestire, ma anche a contribuire alla fase di definizione delle politiche pubbliche.

La stessa autovalutazione delle competenze detenute, d'altra parte, rinvia alla necessità di un arricchimento del bagaglio di competenze e conoscenze, indispensabile per assolvere alle molteplici dimensioni del proprio ruolo in una amministrazione complessa. Ciò a dimostrare la sensazione precisa, nella dirigenza, della complessità e della problematicità della sfida manageriale nel contesto pubblico; ma anche la disponibilità ad un percorso di arricchimento professionale che la metta in grado di rispondere alle aspettative.

L'indagine restituisce un quadro articolato della dirigenza, quanto ai modelli di carriera e ai "tipi di dirigente". Ne emerge complessivamente un corpo orgoglioso del proprio ruolo, ma al tempo stesso ben consapevole dei limiti culturali da cui è caratterizzato rispetto alle sfide manageriali che le competono.

Il quadro che viene delineato dall'indagine è particolarmente significativo non solo dal punto di vista conoscitivo, ma anche dal punto di vista operativo. Infatti esso suggerisce un'articolata strategia per sostenere quel rafforzamento strategico della dirigenza che è al centro del processo di riforma delle amministrazioni pubbliche.

### **Federico Basilica**

Capo del Dipartimento  
della Funzione Pubblica

# Introduzione

Nel contesto delle molte innovazioni introdotte in più di un decennio di riforma amministrativa, un forte ruolo per la dirigenza pubblica è stato individuato sin dall'inizio come uno dei principali strumenti attraverso cui accelerare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche.

Se, però, questo orientamento è stato, sin dall'inizio degli anni '90 del '900, molto chiaro nella mente dei riformatori dell'amministrazione, non altrettanto evidente è stata la necessità di conoscere approfonditamente la realtà su cui si intendeva incidere. In altre parole, mentre ci si accingeva a riformare, e in seguito a ritoccare più volte, la disciplina della dirigenza, per troppo tempo non ci si è preoccupati di conoscere davvero "chi fossero" i dirigenti pubblici. In questo periodo, infatti, non è stata condotta alcuna rigorosa indagine su provenienza, percorsi umani e familiari, formazione, ruolo, autopercezione, bagaglio professionale della dirigenza pubblica, colta nel vivo del suo operare.

Conseguenza di questa carenza di indagini è stata, a giudizio di tanti qualificati studiosi dell'amministrazione, la permanenza di troppi pregiudizi e stereotipi sulla dirigenza pubblica. Ne è derivata anche una certa astrattezza della disciplina dettata nel tempo, una scarsa capacità della disciplina stessa di individuare e risolvere i veri nodi del ridisegno della funzione dirigente, più percepiti che conosciuti, più avvertiti epidermicamente che appurati nel concreto.

Proprio la convinzione della necessità di colmare una simile lacuna ha guidato la scelta di effettuare la ricerca che si presenta in questo volume, nell'ambito dell'*Osservatorio sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*, attivato già da alcuni anni dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nel volume vengono descritte quattro ben precise categorie di dirigente: il tradizionale "burocrate costante", la più recente figura di "in-and-outer", l'altrettanto recente "high flier", l'inedito paradigma del "libero professionista riconvertito". Categorie non costruite a tavolino in base a preconcetti, bensì desunte da dati specifici raccolti nell'indagine, la cui singolarità è confermata dal ben diverso tipo di risposte date da ognuna di esse sui diversi aspetti indagati: motivazioni della scelta per il settore pubblico, formazione, carriera, propensione alla mobilità, soddisfazione, rapporto con la politica, autodefinizione del ruolo, competenze detenute.

Dunque, non più "la dirigenza" al centro della scena, ma "le dirigenze". Non solo nel senso, ormai pacificamente accettato dalla letteratura, delle diverse dirigenze secondo le diverse tipologie di amministrazioni (statali, regionali, per enti), ma anche nel senso di più categorie di dirigenti presso ciascuna di queste tipologie di amministrazioni. Con la conseguenza di segnalare, forse per la prima volta negli studi recenti, la necessità di ragio-

nare in maniera più articolata anche solo nel gestire (e disciplinare) singoli corpi burocratici, che solo all'apparenza possono essere visti come entità unitarie.

Questa acquisizione ha, di per sé, una grande valenza conoscitiva e rappresenta un importantissimo spunto di dibattito su una delle questioni centrali della riforma amministrativa. Essa costituisce, altresì, un importante contributo alla riflessione, mai davvero interrottasi, sul riorientamento delle politiche pubbliche in materia di dirigenza.

Da questo punto di vista, tra i dati specifici che la ricerca offre e che vale senz'altro la pena di segnalare, vi è proprio quello sull'autopercezione del ruolo da parte delle diverse figure sopra indicate.

Alla domanda relativa alla autodefinizione della propria attività, tra le quattro opzioni proposte (funzionario, decisore, manager, tecnico), in media il ruolo manageriale non è stato il più indicato, superato dall'indicazione sia del ruolo di decisore che di quello di tecnico; nello specifico, hanno prevalentemente dichiarato di sentirsi manager solo i dirigenti dei Comuni (nella ricomposizione dei dati per amministrazioni) ed i "liberi professionisti riconvertiti" (nella ricomposizione dei dati per categorie di dirigenti).

Questo dato, già di per sé estremamente significativo, va messo in relazione con l'altro, relativo alle risposte fornite alla domanda relativa all'ambito di competenze percepito come più carente nella preparazione della dirigenza pubblica. A questo proposito, le competenze manageriali sono state indicate come quelle di gran lunga più carenti, seguite solo a distanza abbastanza notevole dalle competenze di coordinamento (che a quelle manageriali sono ontologicamente apparentabili). Viceversa, sono state indicate come carenti solo in percentuale irrisoria le competenze di elaborazione delle politiche (tipiche del modello del "decisore"), quelle specialisti-

che (che costituiscono il bagaglio del "tecnico") e men che meno quelle giuridico-amministrative (orgoglio del tipo del dirigente "funzionario").

Se, dunque, la caratteristica della disciplina della dirigenza oggi vigente è proprio quella di disegnare un modello fortemente incentrato sulla figura del dirigente manager, lo spunto di riflessione che questi dati offrono è del massimo interesse.

Sarà opportuno tenerne conto nella formulazione degli indirizzi che tendono a influenzare il ruolo, nella definizione delle politiche di formazione continua, nella costruzione del rapporto con i vertici politici, nella revisione degli strumenti che caratterizzano l'azione della dirigenza.

In ogni caso, al di là di questi stimoli sulle criticità, la ricerca offre un panorama certamente confortante dello stato della dirigenza pubblica.

L'altissima e convinta adesione alla ricerca, la disponibilità a mettersi in gioco che emerge da tante risposte, la maturazione culturale che traspare, lo stesso arricchimento di tipi e figure professionali che si è avuto in dieci anni di continua attenzione al tema della dirigenza pubblica nella riforma amministrativa hanno senz'altro lasciato una eredità importante per le istituzioni.

Il vecchio stereotipo del "dirigente Travel" ne esce definitivamente superato e consegnato agli archivi. La dirigenza pubblica si è davvero, parafrasando Vittorio Bachelet, messa "in cammino".

### **Giovanni Vetritto**

Ufficio per l'Innovazione  
nelle Pubbliche Amministrazioni





# 1. **Gli obiettivi, il metodo e i principali risultati della ricerca**

## 1.1 **Gli obiettivi generali della ricerca**

Storicamente, i dirigenti pubblici del nostro Paese non godono di una buona reputazione. Per esempio, Sabino Cassese (1995), trattando alcuni anni or sono dell'argomento, concludeva drasticamente che “la dirigenza italiana ha qualificazioni e motivazioni molto inferiori a quelle degli altri Paesi sviluppati”. Nel 1990 – quindi alla vigilia del processo riformatore che avrebbe avuto inizio pochi anni dopo – in un approfondito studio realizzato anche in questo caso da giuristi (D'Alberti 1990) si notava una peculiare “fragilità” rispetto ad altri sistemi amministrativi, dovuta alla “*scarsa consistenza del ruolo*” attribuito alla dirigenza pubblica, caratteristica che si accompagnava a una *eccessiva consistenza numerica dei dirigenti*.

Nel corso degli anni '90, com'è noto, tutta l'amministrazione pubblica italiana, in linea con quanto accaduto negli altri paesi occidentali, ha cominciato ad essere oggetto, sia a livello centrale che a livello locale, di un profondo, articolato ed ambizioso processo di trasformazione, promosso da numerose innovazioni normative, finalizzate a modificarne radicalmente le modalità d'azione e i principi organizzativi. Come è noto a tutti la linea-guida della strategia riformista si ispira direttamente alla filosofia managerialista che da ormai vent'anni rappresenta la *new wave*. La principale linea guida delle riforme consiste nel superare le logiche di tipo burocratico, introducendo significativi elementi di carattere manageriale, presi in prestito dalle organizzazioni private.

La dirigenza pubblica è al centro di questo processo di riforma: l'inizio della riforma della disciplina della dirigenza può essere ricondotto al D.Lgs. n. 29/1993 e, passando per i contratti collettivi del 1994 e del 1998, trova per il momento la sua conclusione nel Testo Unico n. 165/2001 e nella più recente legge di ulteriore riordino della dirigenza, la n. 145/2002. A partire dal decreto del 1993 sono stati ridefiniti il ruolo, le competenze, la professionalità e le modalità di carriera del dirigente ed è stata data una maggiore attenzione alla valutazione dei risultati raggiunti. È stato un processo senza alcuna soluzione di continuità di reiterate ed incessanti modificazioni normative, caratterizzato

da una forte ansia riformatrice che si è focalizzata soprattutto sul disegno degli assetti formali, sulla continua limatura delle norme.

Di fronte a queste trasformazioni, che incessantemente si sono succedute nel corso dell'ultimo decennio – talvolta in modo non lineare, e spesso senza alcuna analisi dei processi in atto – s'impone inderogabilmente l'esigenza, riconosciuta sia dagli studiosi che dagli stessi promotori delle riforme, di monitorare con attenzione i risultati da esse prodotti, valutando se tali risultati siano in linea con gli obiettivi dichiarati delle riforme e con le ambiziose aspettative che esse hanno suscitato, e cominciando ad indagare le cause degli eventuali scostamenti tra propositi riformatori e risultati ottenuti.

D'altra parte, le riforme amministrative, come qualsiasi altra politica pubblica, non finiscono con le norme che ne disegnano il contenuto, anzi, in realtà, si potrebbe tranquillamente affermare che esse iniziano quando la legge o il regolamento viene pubblicato sulla Gazzetta ufficiale ovvero quando un contratto nazionale di comparto viene sottoscritto. E da quel momento che comincia la difficile e complessa strada dell'attuazione che, nel caso di progetti importanti ed ambiziosi di riforma, diventa tortuosa e spesso imprevedibile.

La ricerca che qui presentiamo riteniamo fornisca un importante contributo conoscitivo a chi sia interessato a capire quale fisionomia stia effettivamente assumendo la dirigenza pubblica italiana dopo 10 anni di imperiose sollecitazioni. Essa ha consentito di accumulare una ampia ed originale base empirica e costituisce quindi il primo sforzo sistematico per valutare se la dirigenza pubblica abbia intrapreso la strada che i riformatori auspicavano ed ancora oggi auspicano.

Ma perché è importante capire cosa è successo all'interno della dirigenza pubblica italiana? È importante perché la riforma della dirigenza è stato uno dei *pilastri essenziali* della strategia di riforma: la managerializzazione della pubblica amministrazione ha significato il tentativo di trasformare radicalmente il ruolo della dirigenza italiana: tutte le altre principali innovazioni – dalla privatizzazione del pubblico impiego all'introduzione del controllo di gestione e dei bilanci per obiettivi, dalla riforma del sistema di carriera dei dipendenti pubblici fino alla valutazione (dei dipendenti, delle prestazioni) – possono avere effetti concreti e significativi sulla realtà *solo* se la dirigenza è capace di assumere un ruolo *pivotale* nei processi amministrativi, nella gestione e nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nei processi di produzione ed attuazione delle politiche pubbliche.

In ogni caso, è importante conoscere il profilo, il ruolo e gli atteggiamenti della dirigenza pubblica per il semplice motivo che i dirigenti sono attori essenziali dei processi attraverso i quali si allocano i beni pubblici. Sapere chi sono, da dove vengono, che *background* educativo hanno, cosa fanno, come percepiscono il proprio ruolo, è essenziale per capire come funzionano i processi di politica pubblica nel nostro paese e più in generale nelle democrazie contemporanee (Fabbrini e Vassallo 1999, capitolo 4). Il famoso luogo comune secondo cui “i responsabili politici passano, i dirigenti restano” non ha

perso di validità, anche in tempi di *spoils-system* e di accessi dall'esterno, e significa, sostanzialmente, che i dirigenti svolgono un ruolo strategico nelle decisioni che hanno rilevanza collettiva. Ricostruirne il profilo è una attività essenziale per aiutarli a *crescere professionalmente* e, quindi, a svolgere meglio il loro mestiere.

Pur essendo partiti da una specifica esigenza del committente, cioè a dire quella di capire come sono strutturate e come funzionano le dinamiche del mercato del lavoro dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, abbiamo ritenuto necessario allargare lo spettro dell'indagine fino a "fotografare" lo stato generale della dirigenza pubblica, cercando anche di cogliere le motivazioni individuali e la percezione dei condizionamenti istituzionali entro cui i dirigenti sono chiamati ad operare. Pertanto i dati raccolti nell'ambito della ricerca riguardano una molteplicità di aspetti, che vengono qui di seguito sintetizzati.

- a) *I dati di identificazione primaria: insomma, il "chi sono" dei dirigenti pubblici.* Per capire cosa sta succedendo alla dirigenza non si può non partire dai fondamentali dati relativi alla provenienza territoriale, al titolo di studio, al background sociale, alle eventuali esperienze lavorative precedenti l'accesso alle pubbliche amministrazioni.
- b) *I tipi di carriera e il mercato interno del lavoro.* Attraverso quali meccanismi di accesso gli attuali dirigenti sono entrati nelle pubbliche amministrazioni? E che percorsi di carriera hanno potuto sviluppare? Il dirigente entra, fa carriera e si pensiona restando sempre nella medesima amministrazione, oppure invece può cambiare amministrazioni nel corso della sua vita? Se sì, perché, in che contesti? Una tematica estremamente rilevante perché, troppo spesso, ci si immagina che i percorsi di carriera dentro le pubbliche amministrazioni sono omogenei. Invece si tratta di un mondo molto più variegato, nel quale si inserisce il rapporto con il settore privato: un interscambio che anche la recente normativa sulla dirigenza ha postulato come essenziale. Come si struttura questo rapporto tra pubblico e privato? Ha un impatto positivo sulle pubbliche amministrazioni?
- c) *Le attività ed il ruolo dei dirigenti pubblici.* Che cosa fanno veramente i dirigenti pubblici? E che cosa fanno fare? Quale ruolo ritengono di avere nel *policy-making*? Hanno interiorizzato il modello managerialista oppure mantengono ancora alcune caratteristiche tipiche del modello burocratico che i riformatori vorrebbero abbandonare celermente? Che competenze ritengono di avere? Che tipo di *network* politico-amministrativo prediligono?
- d) *Il rapporto tra politica ed amministrazione.* Che tipo di percezione hanno i dirigenti del loro rapporto con i responsabili politici? Qual è la qualità dei loro rapporti? Come si dividono il lavoro? Quanti dirigenti hanno avuto un'esperienza politica significativa?
- e) *La gestione delle risorse umane.* Un elemento essenziale della "managerializzazione" è rappresentato dalla capacità di fare della "gestione delle risorse umane" uno strumento per migliorare le prestazioni delle amministrazioni pubbliche. Infatti, se certamente il buon

1. Poiché esistono già alcune ricerche quantitative (promosse dal Dipartimento della funzione pubblica, dall'Aran e dal Formez) su questa tematica, e tenuto conto che alcuni dati significativi emergono anche dalla nostra stessa survey, abbiamo deciso di approfondire la questione attraverso un'indagine di tipo qualitativo, intervistando, come si dirà in seguito, direttamente alcuni dirigenti del personale.

2. Poiché la ragione che giustifica la selezione degli enti comunali da coinvolgere nell'indagine attiene alla loro complessità organizzativa, si è preferito considerare come criterio discriminante la dimensione demografica piuttosto che altri criteri di carattere amministrativo, come quello di includere tutti i comuni capoluogo di regione, o le aree metropolitane. Tra i *comuni capoluogo di regione* Campobasso, ad esempio, amministra circa 50.000 abitanti e dispone, secondo la periodica rilevazione della Ragioneria Generale dello Stato (dato riferito all'anno 2000) di 7 dirigenti. D'altro canto, i comuni capoluogo delle non ancora istituite Città metropolitane, sono identificati in parte da una norma statale (Art. 22 del TU sugli enti locali), in parte da leggi delle regioni a statuto speciale. Cosicché, per effetto della flessibilità con cui la Regione Sicilia ha ad esempio esercitato i suoi poteri, rientra tra le "città di rango metropolitano", insieme a Palermo e Catania, anche Messina con i suoi circa 230.000 abitanti. In virtù dell'autonomia regionale sarda è città di rango metropolitano Cagliari, con i suoi 180.000 ab. circa (e 31

manager deve essere professionalmente attrezzato a svolgere le attività di programmazione e coordinamento organizzativo, non vi è dubbio che, senza un'adeguata capacità nella gestione del personale, l'efficacia della prestazione dirigenziale viene notevolmente ad affievolirsi. Insomma, da questo punto di vista, è evidente come le abilità professionali nella gestione del personale rappresentino una condizione necessaria, pur se non sufficiente, per una buona performance manageriale. Inoltre, nel caso italiano, non si può non ricordare come le recenti riforme amministrative aspirino a riorientare completamente le politiche del personale. In questo processo, il ruolo della dirigenza è, ovviamente, centrale ed ineludibile. Volendo fotografare le caratteristiche professionali della dirigenza post-riforma, non si poteva, quindi, prescindere, dall'affrontare la questione delle politiche di gestione del personale. Tenuto conto di ciò, si è quindi ritenuto necessario esplorare anche questa dimensione<sup>1</sup>.

## 1.2 Il metodo della ricerca

Per sviluppare i quesiti appena richiamati sono state svolte, parallelamente, tre distinte indagini empiriche, la prima delle quali condotta con due diverse tecniche di rilevazione:

- a) una indagine campionaria rivolta ad un numero molto elevato di dirigenti (nel complesso circa 4.000) condotta sulla base di un questionario strutturato;
- b) una indagine di tipo qualitativo condotta mediante interviste faccia a faccia a quindici dirigenti finalizzata allo studio approfondito di altrettante *storie di vita professionale*;
- c) una indagine condotta mediante interviste faccia a faccia rivolte ad altrettanti dirigenti responsabili per la gestione del personale sulle politiche di reclutamento, formazione, incentivazione economica e valutazione.

Prima di avviare tali indagini è stato necessario compiere una scelta di carattere metodologico relativa all'estensione del campo di analisi. La categoria della "dirigenza pubblica" abbraccia infatti un campo potenzialmente molto esteso che spazia dalle istituzioni territoriali alle c.d. autonomie funzionali, alle istituzioni scolastiche ed universitarie, al sistema sanitario nazionale, agli enti pubblici economici e così via. Ognuno di questi ambiti presenta caratteristiche peraltro peculiari e propone specifici interrogativi, proprio con riferimento alle prerogative, al profilo e al ruolo della dirigenza. Poiché era ambizione della ricerca di non perdere capacità di approfondimento si è preferito concentrare l'attenzione sul nucleo di quelle amministrazioni pubbliche territoriali che per dimensioni presentano una comparabile articolazione organizzativa e funzionale. Sono stati quindi inclusi nell'analisi tutti i ministeri, tutte le regioni (ad eccezione del Trentino-Alto Adige, caso con riferimento al quale abbiamo considerato le province autonome di Trento e Bolzano) e tutti i comuni con più di 250.000 abitanti<sup>2</sup>.

Nello svolgimento di tutte e tre le indagini, data anche la delicatezza dei contenuti di alcune di esse, una particolare cura è stata data, sia da parte del committente (il Dipartimento della Funzione Pubblica) sia da parte dell'Istituto Cattaneo al rigoroso rispetto delle norme finalizzate a tutelare la riservatezza dei dati personali<sup>3</sup>.

### 1.3 L'indagine campionaria con rilevazione telefonica e telematica

Una prima indagine, rivolta ad amplissimo campione di dirigenti, è stata condotta mediante la somministrazione di un questionario strutturato con domande e risposta chiusa.

Il testo del questionario, riportato per intero nell'Appendice B, è molto articolato e copre la gran parte dei quesiti richiamati in precedenza in merito al *background* sociale e formativo dei dirigenti, alla loro carriera professionale, alle percezioni del contesto amministrativo, alla qualità dei rapporti con i colleghi, con i dipendenti e con i politici, fino ad alla richiesta di valutazioni in merito alla giustizia e all'efficacia delle principali riforme che hanno coinvolto la categoria dei dirigenti e il loro ruolo.

Si noti che tale indagine è stata condotta con *due distinte tecniche di rilevazione* in quanto il medesimo questionario è stato somministrato sia per via telefonica sia per via telematica.

La rilevazione telefonica è stata condotta con metodo CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*) ed ha consentito di intervistare 1.614 dirigenti. In questo caso, data la tecnica di rilevazione adottata, è stato possibile prestabilire le dimensioni del campione – entrando in contatto con un numero di dirigenti disponibili ad essere intervistati tale da conseguire l'obiettivo che ci si era dati in termini di numerosità – e rispettare un ben preciso “piano di campionamento” in modo tale che il gruppo dei dirigenti effettivamente intervistati (il campione, appunto) potesse infine risultare statisticamente rappresentativo con riferimento alla amministrazione di afferenza e al livello dirigenziale.

dirigenti), ma non lo è invece Verona, con più di 250.000 abitanti (e 67 dirigenti).

3. Durante l'indagine è stato necessario raccogliere in primo luogo gli elenchi nominativi e i relativi recapiti (telefonici e telematici) dei dirigenti afferenti alle amministrazioni coinvolte al fine di costruire i campioni delle due rilevazioni e di prendere contatti con i dirigenti interessati.

Naturalmente, sono stati poi acquisiti e memorizzati dati personali, tra cui anche opinioni o atteggiamenti di carattere socio-politico, forniti dagli stessi intervistati. Nel rispetto delle vigenti normative in tema di tutela della riservatezza dei dati personali, in tutte le lettere o comunicazioni telefoniche rivolte ai dirigenti coinvolti nell'indagine è stato loro chiarito che la ricerca veniva svolta dall'Istituto Cattaneo su commissione del Dipartimento della Funzione Pubblica, e che la scelta se rispondere o meno alle domande veniva lasciata alla libera determinazione dei dirigenti, avendo la partecipazione all'indagine natura del tutto facoltativa. Ogni qual volta da parte dei dirigenti coinvolti siano stati richiesti ulteriori chiarimenti in merito al trattamento dei dati e sulla titolarità della ricerca sono state inviate, in allegato a comunicazioni a

firma del Direttore dell'Istituto Cattaneo, responsabile del trattamento dei dati e dell'indagine: a) una lettera del Dipartimento della Funzione pubblica al Direttore del personale delle amministrazioni coinvolte con cui si specificano il contenuto e le finalità della ricerca; b) una lettera del Dipartimento della Funzione pubblica in cui si specifica che la titolarità del trattamento dei dati è del Dipartimento stesso il quale ha nominato l'istituto Carlo Cattaneo responsabile del trattamento dei dati, per gli scopi ed entro i limiti previsti dall'indagine. La capacità di identificazione dei singoli rispondenti, anche da parte dello stesso committente (il Dipartimento della Funzione Pubblica), è impossibilitata da ulteriori forme di tutela della *privacy* concordate da quest'ultimo con l'Istituto Cattaneo. Una volta terminata la rilevazione e redatto il rapporto conclusivo nella versione definitivamente approvata dal committente, l'Istituto Cattaneo è infatti tenuto a distruggere la banca dati originaria e a riconsegnare copia della banca dati stessa, opportunamente modificata al fine di rendere irricognoscibile l'identità dei singoli rispondenti, esclusivamente al Dipartimento della Funzione Pubblica.

**Tabella 1.1 Dimensioni dei campione delle due rilevazioni**

	Grandi comuni	Regioni	Ministeri	Totale
Universo*	1.594	4.705	5.564	11.863
<b>Telefonica</b>				
Numero di interviste complete	217	740	758	1.715
% sull'universo	18,3	12,9	12,1	13,3
<b>Telematica</b>				
Numero di inviti a partecipare	266	963	1.170	2.399
% sull'universo	16,7	20,5	21,0	20,2
<b>Telematica</b>				
Numero di interviste complete	66	149	296	511
% sull'universo	4,1	3,2	5,3	4,3

\* Fonte Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, versione su file, dati riferiti all'anno 2000

Come si può notare dalla tabella 1.1, le dimensioni del campione, se comparate alla gran parte delle ricerche condotte nelle scienze sociali, ma tanto più se comparate alle altre – poche peraltro – ricerche condotte su gruppi di *élites* come quello studiato, sono di assoluto riguardo. Il campione *della sola indagine telefonica* copre tra il 12% e il 13% dei dirigenti attualmente in servizio presso i ministeri e le amministrazioni regionali ed oltre il 18% dei dirigenti in servizio presso i grandi comuni. Si noti inoltre che il piano di campionamento, come è stato già detto, è stato costruito in modo da avere un numero di intervistati per *ciascun ministero*, così come per *ciascuna amministrazione regionale* e comunale proporzionale al numero complessivo di dirigenti in servizio. La lieve sovra-rappresentazione dei dirigenti comunali è stata impostata deliberatamente al momento della definizione del piano di campionamento al fine di disporre di un numero congruo di casi per ciascun comune. Questo rende peraltro possibili, a partire dal *dataset* costituito nell'ambito della ricerca, anche una comparazione tra *singole* amministrazioni.

È bene rimarcare, a tale proposito, che la ricchezza delle informazioni raccolte e l'estensione del campione consentono una molteplicità di approfondimenti. Nel capitolo 3, che si basa appunto su tale indagine campionaria, *viene proposta solo una prima esposizione a fini prevalentemente descrittivi di quei dati*.

Come si è detto, l'indagine campionaria, mediante questionario strutturato con domande a risposta chiusa, è stata condotta parallelamente, oltre che mediante interviste telefoniche, anche mediante consultazione telematica. Naturalmente ci si è rivolti in questo secondo caso ad un campione completamente distinto da quello coinvolto nella rilevazione telefonica. In questo caso 2.399 dirigenti sono stati contattati attraverso un messaggio di posta elettronica (Appendice B)

chiedendo loro di partecipare alla rilevazione. Tra quelli contattati, 511 hanno reagito positivamente all'invito ed hanno compilato il questionario. È stato sufficiente che accedessero ad una pagina internet da noi appositamente predisposta (attraverso un *link* contenuto nel messaggio *e-mail*) e, utilizzando un codice e una password personalizzati, hanno potuto compilare, anche in più sessioni, il questionario. Si noti che in questo caso, mentre il numero di dirigenti invitati a partecipare alla rilevazione corrispondeva ad un ben preciso "piano di campionamento" (il "campione degli invitati" era rappresentativo per amministrazione), non è stato ovviamente possibile prestabilire la composizione del "campione degli intervistati". In altri termini, questa tecnica di rilevazione implica, potenzialmente, un elevato *errore di campionamento indotto dalla autoselezione del campione*. Questo problema non solo, come si dirà tra breve, era stato messo nel conto, ma anzi costituisce una delle *ragioni* per le quali è stata svolta la sperimentazione.

*Tale sperimentazione ha a nostro avviso un grande rilievo.*

Innanzitutto, anche se questo esula dagli scopi specifici della ricerca, costituisce un test davvero molto significativo e affidabile in merito all'uso da parte dei dirigenti pubblici degli strumenti telematici. Si tratta di un test molto più *sensibile* ed affidabile di altri perché implica l'uso *diretto* da parte del singolo dirigente della posta elettronica e di internet, ed anche una certa minima familiarità con le interfacce tipiche della rete.

In secondo luogo, tornando agli scopi più specifici della ricerca, la rilevazione telematica ha consentito di estendere ulteriormente l'ampiezza del campione. In terzo luogo, e soprattutto, essa aveva lo scopo di verificare l'attendibilità di questa specifica tecnica di rilevazione (quella telematica) se adottata per rivolgersi ai dirigenti pubblici. Lo svolgimento in parallelo della rilevazione telefonica e della rilevazione telematica consente di valutare l'entità di eventuali scostamenti nel tasso di risposta e nelle caratteristiche dei rispondenti tra le due tecniche. In altri termini, si può così verificare se il grado di diffusione nell'uso delle tecnologie telematiche e la disponibilità a rispondere da parte dei dirigenti attraverso questo mezzo sia tale da non provocare distorsioni significative nei risultati dell'indagine.

Sulla base dei risultati di tale sperimentazione si potrà quindi valutare la possibilità di svolgere in futuro, con tempi e costi assai più contenuti delle rilevazioni tradizionali, rilevazioni periodiche mirate a monitorare i percorsi di carriera e quindi l'evoluzione del mercato della dirigenza, oltre che le caratteristiche, il profilo, gli atteggiamenti, le competenze e le domande di formazione della dirigenza pubblica.

Anche nel caso dei risultati della rilevazione telematica le potenzialità conoscitive sono molteplici e tutt'altro che esaurite dal contenuto del presente rapporto di ricerca. Nell'Appendice A si dà conto del tasso di risposta, che come si è detto può essere interpretato come un indicatore di familiarità con gli strumenti telematici, oltre

che di fiducia/sfiducia verso lo sviluppo delle conoscenze empiriche sulla pubblica amministrazione. Nella stessa appendice ci si limita inoltre a proporre una comparazione tra i risultati delle due rilevazioni (telefonica e telematica) con riferimento ai principali temi della ricerca per identificare il tipo di distorsioni indotte dall'autoselezione del campione.

#### **1.4 L'indagine qualitativa: 15 storie di vita professionale**

All'indagine campionaria mediante questionario è stata affiancata un'ulteriore indagine basata sullo studio approfondito di quindici casi mediante interviste semistrutturate condotte faccia a faccia. I contenuti di questa seconda indagine ricalcano sostanzialmente quelli sviluppati con l'indagine campionaria. Le potenzialità conoscitive dello strumento adottato sono tuttavia alquanto diverse. Le interviste approfondite, data la loro ridotta numerosità, non consentono ovviamente e non pretendono in alcun modo di fornire evidenze *statisticamente rappresentative*. Esse sono tuttavia strumenti molto più sensibili ed efficaci, rispetto alle interviste condotte mediante questionario, per elaborare e mettere a fuoco ipotesi (da verificare poi con strumenti che consentono di *quantificare* la diffusione dei fenomeni indagati) e possono quindi aiutare o indirizzare l'interpretazione dei dati di *survey*. Qui la scelta dei soggetti studiati non deriva da una strategia di campionamento (per le ragioni citate è improprio parlare in questo caso di un *campione*), se non nel senso che nello sceglierli si è rispettata una distribuzione dei casi tra le amministrazioni e le aree geografiche (tabella 1.2). Lo studio qualitativo si è proposto pertanto, attraverso interviste in profondità, condotte secondo il metodo delle "storie di vita", di approfondire le ragioni, le condizioni individuali, gli atteggiamenti, le condizioni di contesto e la struttura degli incentivi che consentono l'effettiva creazione di un mercato mobile e flessibile (ovvero rigido) della dirigenza pubblica. Lo studio si è proposto insomma di *comprendere* a fondo le motivazioni che stanno alla base della scelta per la carriera pubblica, o anche degli eventuali passaggi dal settore privato a quello pubblico oppure da una amministrazione pubblica ad un'altra. Lo studio si è concentrato inoltre sui diversi modi di autorappresentare il proprio ruolo e la proprie competenze professionali da parte dei dirigenti. Come si dirà più avanti, questa indagine ha consentito di isolare i tratti caratteristici di alcuni *patterns di carriera* e di altrettanti *tipi di dirigente* che sono stati poi approfonditi anche attraverso interrogazioni mirate dei dati di *survey*.

Benché insomma, per ragioni espositive, l'indagine "qualitativa" sia stata qui presentata *dopo* aver presentato l'indagine "quantitativa", essa ha svolto una funzione *logicamente* preliminare all'interpretazione dei dati di *survey*. Pertanto i relativi risultati vengono esposti nel

primo capitolo, a cui *segue* quello nel quale vengono esposti i risultati dell'indagine campionaria.

**Tabella 1.2 Piano di rilevazione delle due indagini condotte mediante interviste faccia a faccia**

	Storie di vita professionale	Politiche del personale	Totale
Ministeri	5	5	10
Regioni	5	5	10
Grandi comuni	5	5	10
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>30</b>

## 1.5 La gestione del personale: lo studio comparato di 15 casi

Per le ragioni anticipate, non potevamo non approfondire l'analisi delle politiche di gestione del personale, essendo questo aspetto troppo rilevante nella comprensione delle modalità attraverso le quali la dirigenza pubblica svolge la propria funzione. La modalità di gestione delle risorse umane rappresenta un indicatore significativo non solo del grado di professionalità manageriale della dirigenza ma anche della capacità delle amministrazioni di usare quella leva come una risorsa strategica. L'analisi dei casi si è, perciò, proposta di verificare:

- come i nuovi strumenti contrattuali di gestione del personale (le progressioni verticali ed orizzontali) siano stati attuati;
- se i meccanismi di reclutamento e selezione sono stati innovati rispetto al tradizionale concorso;
- se esistono meditate politiche di sviluppo del personale;
- se e come la formazione sia considerata un elemento strategico di sviluppo degli enti da parte sia delle amministrazioni che dei dirigenti;
- se la valutazione, dei dirigenti e dei dipendenti, è riuscita a superare i previsti rischi di addomesticamento;
- se e come le dirigenze pubbliche siano riuscite ad avere un ruolo responsabile e professionale nei diversi momenti della gestione del personale nei quali esse sono, per definizione, chiamate a svolgere un ruolo strategico.

Così come per l'indagine condotta mediante l'analisi di "storie di vita professionale" sono stati svolti quindici studi di caso, distribuiti fra i tre tipi di amministrazioni considerate (ministeri, regioni, grandi comuni) e tra le aree geografiche (Nord, Centro, Sud). Ad essere intervistati sono stati, ovviamente, i dirigenti preposti proprio alla gestione delle risorse umane.

*Si deve notare che in questa seconda indagine la nostra unità di analisi è costituita dalle "amministrazioni" e non dagli individui con ruoli*

*dirigenziali. L'universo di riferimento consiste quindi in 12 comuni, 21 amministrazioni regionali (19 regioni e 2 province autonome), 15 amministrazioni ministeriali (14 ministeri più la Presidenza del Consiglio). Cosicché i casi da noi studiati coprono circa il 31% dell'universo e consentono legittimamente di trarre dall'analisi alcune fondate generalizzazioni.*

## **1.6 Una sintesi dei principali risultati**

Non è facile sintetizzare i risultati di cui si da conto nei capitoli che seguono. Nel corso dell'indagine è stata raccolta una ponderosa serie di dati quantitativi e qualitativi. Rimandando, quindi, alla lettura del rapporto, nel quale si trovano informazioni e dati dettagliati sulle diverse dimensioni caratteristiche della dirigenza investigate, ci limitiamo qui a proporre una chiave di lettura assai schematica e selettiva, aggregando le considerazioni di sintesi in due aree tematiche: i modelli di carriera della dirigenza pubblica e le politiche del personale.

## **1.7 I modelli di carriera della dirigenza pubblica**

L'indagine ha consentito di abbozzare una vera e propria tipologia delle carriere suddivisa in 5 "modelli di carriera" dei dirigenti pubblici, che pur rappresentando un tentativo classificatorio preliminare, costituiscono un primo importante passo interpretativo per ordinare un contesto, quello della dirigenza pubblica italiana, spesso percepito in forma indistinta e, al tempo stesso, uno strumento utile per ragionare sulle politiche di supporto alla responsabilizzazione e alla qualificazione professionale della dirigenza. Di seguito riportiamo le denominazioni dei cinque modelli di carriera individuati riportandone gli elementi essenziali. Si noti che anche nell'espone i "tipi" assumiamo implicitamente l'ipotesi che a ciascun "modello di carriera" possa essere associato un "tipo di dirigente", e cioè dirigenti con caratteristiche peculiari quanto a formazione, comportamenti, atteggiamenti ed autopercezioni del proprio ruolo.

Il tipo del *burocrate costante* risulta essere il più diffuso in tutti e tre i livelli di governo considerati. I suoi tratti essenziali sono i seguenti:

- una carriera svolta all'interno della medesima amministrazione;
- assenza di mobilità geografica;
- tendenziale assenza di esperienze di qualificazione professionale sia prima del reclutamento che durante l'attività lavorativa;
- grande enfasi sull'esperienza professionale come elemento essenziale per l'acquisizione delle competenze proprie dell'attività dirigenziale;
- una autopercezione del ruolo *qua* gestori o tecnici;
- un rapporto ambiguo ed irrisolto con i responsabili politici che mescola diffidenza con passività.

Questo tipo è stato suddiviso in due diverse classi (da noi definite burocrate costante di tipo B e burocrate costante di tipo A) a seconda che i dirigenti inclusi nel tipo più generale abbiano o non abbiano svolto una qualche attività lavorativa nel privato (per meno di 5 anni) prima dell'assunzione nelle pubbliche amministrazioni.

Il tipo dell'*in-and-outer* individua quei dirigenti che:

- hanno svolto *una parte consistente ed altamente qualificata* della propria carriera lavorativa al fuori delle pubbliche amministrazioni;
- accedono direttamente alla carriera dirigenziale mediante incarico con contratto a tempo determinato solitamente al fine di perseguire specifiche innovazioni all'interno dell'ente;
- percepiscono l'incarico come un riconoscimento della propria professionalità e come un'esperienza importante per arricchire il proprio background professionale;
- hanno una particolare insofferenza rispetto alle regole non scritte (consensuali e distributive delle amministrazioni);
- tendono a gestire il personale in modo coerente con la loro *mission*;
- hanno un rapporto ambivalente con la politica: da una parte collaborano molto con i responsabili che li hanno nominati; dall'altro sono molto più insofferenti ad eventuali ingerenze di campo.

Nel tipo del *libero professionista riconvertito* ricadono quei dirigenti che:

- dopo aver svolto la prima parte della propria carriera professionale nel settore privato sono entrati nell'amministrazione pubblica tramite concorso;
- tendono ad essere più mobili dentro l'amministrazione;
- si autopercepiscono come tecnici orientati a risolvere problemi;
- hanno un rapporto di neutralità rispetto ai responsabili politici;
- vorrebbero che la valutazione dei dirigenti fosse effettiva ed efficace.

Il tipo degli *high fliers* raccoglie gli individui entrati nella pubblica amministrazione direttamente come dirigenti, per lo più attraverso il meccanismo del corso-concorso ma anche attraverso normali concorsi pubblici. Costoro:

- hanno un elevato grado di scolarizzazione e specializzazione al momento dell'entrata in amministrazione (master, dottorato, ecc.);
- hanno una forte propensione alla formazione permanente, ritenendo necessario aumentare costantemente il proprio stock di conoscenze e competenze;
- si autopercepiscono come "tecnocrati" e hanno un rapporto distaccato e professionale con la politica;
- hanno notevoli problemi ad interagire con l'organizzazione e soprattutto con i dirigenti più anziani, per lo più "burocrati stanziali" e, per questo, soffrono di problemi di legittimazione interna.

Il tipo del *burocrate flessibile* raccoglie quei dirigenti che:

- sono entrati in amministrazione a livello funzionariale dopo aver compiuto un'esperienza lavorativa significativa nel privato (di durata almeno quinquennale);
- presentano, quindi, caratteristiche ibride tenendo assieme alcuni aspetti del burocrate costante (soprattutto in relazione al percorso di carriera) con alcune caratteristiche dei liberi professionisti riconvertiti (soprattutto la tendenza ad enfatizzare il proprio ruolo di *problem-solver* e una forte propensione a logiche meritocratiche).

Naturalmente, come si è detto, questi *tipi* sono presenti in quote assai diverse l'uno dall'altro e in quote differenziate all'interno di ciascun tipo di amministrazione, come si evince dalla tabella 1.3.

**Tabella 1.3 Tipi di dirigente per tipo di amministrazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Costanti (A)	62,5	47,2	37,7	53,2
Costanti (B)	23,8	28,7	27,2	26,2
Flessibili	4,6	8,2	16,2	7,5
<i>High fliers</i>	6,9	9,0	4,7	7,5
Liberi professionisti riconvertiti	1,0	4,1	6,3	2,9
<i>In-and-outers</i>	1,2	2,8	7,9	2,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(697)	(564)	(191)	(1.447)

Anche facendo leva su tale classificazione, dall'analisi dei dati della *survey* e delle interviste in profondità, la ricerca ha messo in evidenza come vi siano diversi schemi di carriera dentro la pubblica amministrazione, ma soprattutto che:

- le diverse modalità di accesso alla dirigenza progressivamente disegnate dal legislatore hanno cominciato a produrre degli effetti (soprattutto il corso-concorso nei ministeri e la nomina di esterni nelle regioni e nei comuni);
- che l'accesso alla dirigenza pubblica comincia ad essere considerato appetibile anche da chi svolge da tempo un'attività professionale privata: può essere visto come un'opportunità di crescita professionale (il modello del *public manager*) ovvero come la tappa finale di un percorso lavorativo iniziato all'esterno (il libero professionista riconvertito);
- ai diversi modelli di accesso alla dirigenza statale corrispondono, tendenzialmente, *diversi percorsi di carriera e diversi tipi di dirigenti* che si distinguono per inclinazioni, percezione del ruolo, professionalità e competenze;

- l'accesso di giovani molto preparati (gli *high fliers*) costituisce uno strumento importante per rendere più dinamica la dirigenza ma abbisognerebbe di un supporto e di un'attenzione maggiore nella gestione delle loro carriere e delle loro competenze.

Più in generale, soprattutto dai dati della *survey* emergono diverse considerazioni.

- Tra le motivazioni che hanno indotto i dirigenti attualmente in servizio a entrare nella pubblica amministrazione ricorrono ancora, tra le righe, ragioni che attengono alla maggiore “comodità” o sicurezza del posto di lavoro. Tuttavia emerge una significativa affermazione di interesse e attaccamento per il tipo di attività svolto e per le finalità pubbliche del lavoro.
- Emerge peraltro da numerosi indicatori la percezione diffusa da parte degli interessati che il ruolo svolto goda e sia degno di un considerevole prestigio sociale.
- A giudizio di una consistente maggioranza dei dirigenti l'autonomia e l'autorevolezza della funzione dirigenziale è stata peraltro accresciuta dalle riforme dell'ultimo decennio, così come intenso è stato il diretto coinvolgimento dei dirigenti stessi nella stessa implementazione delle riforme.
- Circa la metà dei dirigenti ritiene che le riforme abbiano creato maggiore equilibrio nei rapporti con i politici e che abbiano avvicinato effettivamente la figura del dirigente pubblico a quello del dirigente privato.
- Anche nell'autopercezione del ruolo e della funzione dirigenziale sono divenute di gran lunga prevalenti le immagini del manager e del tecnico, a discapito dell'immagine del funzionario esecutore di leggi (che tuttavia è, secondo le attese, assai più diffuso tra chi ha svolto tutta la sua carriera all'interno della pubblica amministrazione, più nei ministeri e nelle regioni che nei grandi comuni).
- Accanto a questa nuova concezione del proprio ruolo emerge anche una conseguente consapevolezza dei limiti delle competenze professionali sedimentate. Abbiamo potuto rilevare come sia generalizzata la consapevolezza che i principali limiti nel *background* formativo proprio e dei propri colleghi risiedono nella mancanza di abilità finalizzate a coordinare i dipendenti e dirigere organizzazioni complesse.
- Ancora, la nuova visione *manageriale* del ruolo sollecita anche una più intensa preoccupazione per i vincoli che, all'esercizio di questo ruolo, sono posti dalla legislazione in materia di gestione del personale. O almeno, questo è quanto dichiarano i dirigenti. Essi mettono in una larga maggioranza al primo posto tra i problemi che assillano la pubblica amministrazione l'impossibilità di selezionare i dipendenti in base alle capacità.
- Le ultime osservazioni segnalano tuttavia alcune contraddizioni che è opportuno rimarcare. Innanzitutto, per ammissione degli stessi interessati, le difficoltà a gestire il personale potrebbero

dipendere non tanto dai vincoli legislativi, che negli anni si sono notevolmente allentati, ma dalle stesse (limitate) competenze di cui in questo campo i dirigenti pubblici dispongono, ereditando evidentemente percorsi di formazione ed essendo selezionati sulla base di percorsi selettivi ancora focalizzati sulle conoscenze di tipo giuridico-formale.

- Inoltre, l'impressione che emerge soprattutto dall'analisi qualitativa è che vi sia ancora un certo iato tra la proiezione di sé come manager o tecnico o decisore che i dirigenti hanno assunto e i loro atteggiamenti e comportamenti. Il limitato uso delle possibilità disponibili per selezionare su basi meritocratiche e funzionali il personale (addebitato ai vincoli normativi) e la generalizzata sfiducia verso i meccanismi di valutazione e premiali disponibili ne sono due buoni indicatori.
- Va infine rimarcato, come si dirà nel prossimo paragrafo, riprendendo anche l'ultimo aspetto a cui si è fatto cenno, che il grado di estroversione (di scambio tra pubblico e privato), le velocità di adattamento alle innovazioni di stampo manageriale, la stessa evoluzione nelle caratteristiche soggettive e nella autopercezione del proprio ruolo da parte dei dirigenti vede ancora le strutture ministeriali significativamente in ritardo rispetto alle amministrazioni regionali e, soprattutto a quelle dei grandi comuni, in particolare del Centro-Nord.

## 1.8 Le politiche di gestione del personale

Anche l'indagine qualitativa sulle politiche di gestione del personale ha consentito di elaborare una classificazione capace di raggruppare in modo omogeneo le modalità attraverso le quali questa attività, essenziale per il successo delle riforme amministrative e per la managerializzazione della dirigenza, viene svolta nell'ambito delle pubbliche amministrazioni italiane. Abbiamo identificato tre modelli che consentono di raggruppare le principali tendenze in atto nelle pubbliche amministrazioni e, per converso, un modello che potrebbe rappresentare il "dover essere", l'obiettivo realmente riformatore delle politiche di gestione delle risorse umane. I 3 modelli che descrivono la realtà sono: il modello *amministrativo-tradizionale*, il modello *pragmatico-tradizionale* e il modello *gestionale-modernizzatore*; in fine, il modello che dovrebbe ispirare l'azione delle amministrazioni è stato definito come *strategico-innovatore*.

Il modello *amministrativo-tradizionale* è caratterizzato da:

- un forte legame con la tradizione passata, in cui non si gestiva il personale ma lo si amministrava;
- una grande passività rispetto all'implementazione delle riforme manageriali e, nello specifico, dei nuovi istituti contrattuali;
- la percezione dei meccanismi retributivi come gli unici reali ed

- efficaci strumenti per la gestione del personale;
- un legame debole, a volte inesistente, tra la missione istituzionale e le problematiche del personale;
- una forte persistenza del valore dell'anzianità;
- una grande passività nelle relazioni sindacali.

Il tipo *pragmatico-tradizionale* raccoglie quelle amministrazioni che, pur con fatica, stanno cercando seriamente di abbandonare il modello precedente. Questo modello si caratterizza per:

- una grande difficoltà a programmare strategie articolate e complesse;
- affrontare il miglioramento della gestione del personale unicamente attraverso la focalizzazione su singole problematiche ed istituti (la valutazione dei dirigenti piuttosto che quella dei dipendenti; l'introduzione delle posizioni organizzative piuttosto che nuovi meccanismi di selezione);
- la grande difficoltà ad istituzionalizzare i risultati raggiunti con iniziative mirate;
- una grande problematicità nelle relazioni sindacali.

Il modello *gestionale-modernizzatore* si caratterizza per:

- un buon uso della gran parte degli strumenti di management del personale;
- concepire la gestione delle risorse umane come una variabile significativa per le performance dell'ente;
- una buona capacità nel definire i profili professionali, le carriere, le fasi di sviluppo della valorizzazione del proprio personale;
- una discreta capacità di definire chiaramente i ruoli e le caratteristiche organizzative attraverso le quali la gestione del personale deve essere strutturata;
- una grande e consapevole attenzione alla gestione delle relazioni sindacali.

Il modello a cui tendere, quello *strategico-innovativo*, è caratterizzato:

- dalla propensione a superare la logica dei contratti e delle norme;
- dalla capacità di fare gestione del personale lavorando sui valori, sulle emozioni, sulla costruzione di appartenenza e delle identità;
- dal superamento della logica *efficientista* del modello gestionale-modernizzatore, attraverso l'enfatizzazione della partecipazione motivata dalla ricerca di senso e di valorizzazione professionale, sull'analisi;
- dalla valorizzazione e lo sviluppo delle competenze;
- dalla centralità di codici morali e professionali come riferimento più significativo degli obiettivi e delle ricompense estrinseche;
- da una concezione strategica delle relazioni sindacali.

Accanto a questa classificazione utile sia a fini descrittivi, per ordinare e sintetizzare la complessità della realtà, sia prescrittivi, per orientare l'azione delle amministrazioni e dei dirigenti del personale,

l'indagine qualitativa basata sulle interviste a 15 dirigenti del personale ha mostrato che:

- i ministeri, generalmente, fanno, nella gran parte, ancora amministrazione del personale e sembrano avere forti problemi strutturali e culturali nell'attuare in modo concreto e fattivo e non formale quelle riforme che, per via legislativa e contrattuale, mirano a fare del personale una risorsa strategica dell'azione amministrativa;
- esiste una consistente discriminante territoriale che divide le amministrazioni regionali e comunali che fanno una buona gestione del personale da quelle che ne fanno una modesta;
- all'interno, però, delle medesime aree territoriali vi sono differenze strettamente connesse con le caratteristiche degli enti: i comuni fanno, complessivamente, una migliore gestione del personale rispetto alle regioni;
- la formazione, per quanto enfatizzata e supportata dai riformatori, fatica a diventare uno strumento di sviluppo del capitale sociale delle amministrazioni;
- la valutazione dei dipendenti fatica ad essere qualcosa di altro da un meccanismo per l'allocazione, solitamente distributiva, di salario aggiuntivo;
- la valutazione dei dirigenti, invece, sembra dare qualche risultato più confortante;
- complessivamente la dirigenza pubblica italiana sembra avere grandi difficoltà nella gestione del proprio personale. Sembra essere carente delle conoscenze e delle competenze necessarie a svolgere questa che è un'atipica competenza manageriale (questa risultanza è chiaramente confermata anche dalle risposte al questionario e ha, quindi, una forte validazione quantitativa);
- i dirigenti del personale, pur in un contesto strutturale che è fortemente vincolante, rappresentano una risorsa di innovazione importante. Molto dei miglioramenti possibili dipendono dalla loro competenza e dalla loro professionalità;
- le strategie nazionali di supporto al miglioramento della gestione del personale dovrebbero essere riviste e ragionare, più che in termini di *best practices* e di *comparazioni assolute*, in termini di *benchmarking* relativo, ponendo ai diversi tipi di amministrazione degli obiettivi realisticamente perseguibili nel medio periodo e non, invece, obiettivi che non sono strutturalmente alla loro portata.

## **1.9 Conoscere per governare: un Osservatorio sulla dirigenza pubblica?**

I risultati che abbiamo sopra evidenziato e che sono trattati, ovviamente, con maggiore ricchezza nel rapporto, si pongono anche come punto di partenza per rilevazioni future condotte in modo continuativo sulle dinamiche della dirigenza pubblica italiana. *Del resto solo attraverso la costruzione di serie storiche continue che consentano una*

*analisi longitudinale si potranno effettivamente apprezzare i cambiamenti.* La stessa analisi presentata nel corpo di questo volume risente inevitabilmente della mancanza di basi dati che consentano una comparazione con il passato, la quale deve essere affidata di fatto quasi sempre a valutazioni impressionistiche.

Considerato il ruolo strategico dei dirigenti – indispensabili protagonisti per il successo delle riforme amministrative – sarebbe auspicabile che venga istituzionalizzata una attività di monitoraggio sull'evoluzione del loro profilo, nei diversi tipi di amministrazione.

Lo studio qui presentato dimostra che questo è possibile, anche a costi e con tempi di risposta relativamente contenuti. Questo è possibile soprattutto grazie alla notevole disponibilità e al notevole interesse dimostrati dai dirigenti stessi. Nel corso dello studio abbiamo in effetti potuto rilevare una sola fonte di resistenza a partecipare alla rilevazione, la quale ha probabilmente anche provocato qualche distorsione nelle risposte date ad alcune delle nostre domande.

*Questa resistenza, superabile, non è però certamente data dalla mancanza di disponibilità a partecipare a momenti collettivi di consultazione.*

Abbiamo anzi percepito una certa inclinazione e soddisfazione da parte dei dirigenti nei confronti della possibilità di essere in qualche modo consultati in merito al loro lavoro. La resistenza maggiore è venuta invece da un eccesso di preoccupazioni circa il carattere potenzialmente *inquisitorio* dell'indagine. Da ricercatori ci permettiamo di ipotizzare che tali preoccupazioni possano essere indotte anche da una *mancanza di familiarità* con gli strumenti propri delle scienze sociali e, forse, da un *eccesso di familiarità* con il diritto amministrativo. Si tratta tuttavia di resistenze e diffidenze che, come si è detto, sono state superate (come dimostra del resto egregiamente la massiccia partecipazione all'indagine) adottando in maniera rigorosa vari dispositivi a tutela della riservatezza dei dati personali (si rinvia a questo proposito alla nota 2).

Se, realmente, si vogliono perseguire politiche finalizzate a migliorare ed accrescere la professionalizzazione della dirigenza si deve (e si può, dunque) cominciare a predisporre strumenti conoscitivi che, *in tempo quasi reale*, consentano ai decisori di capire cosa sta avvenendo, come le regole che governano la dirigenza stanno funzionando, se il mondo della dirigenza si sta muovendo seguendo gli indirizzi auspicati ovvero se lo sta facendo troppo lentamente. Ciò sarebbe indispensabile anche in ragione della *notevole varietà e diversificazione* che il mondo della dirigenza ha ormai sviluppato al suo interno. Un mondo che non può essere racchiuso in definizioni omogenee e che non può più essere modificato nei suoi assetti costitutivi, come troppo spesso si è fatto, sia per legge che per contratto, senza una *approfondita conoscenza empirica delle sue caratteristiche costitutive, delle sue differenze e delle sue specificità.*

Uno strumento adatto ad una simile attività potrebbe essere rappresentato da un Osservatorio permanente. Un Osservatorio che voglia realizzare questo tipo di rilevazioni dovrà dotarsi dei mezzi per

compiere rilevazioni sia sulle caratteristiche individuali e sugli atteggiamenti dei dirigenti, sia sui bisogni e il turnover delle amministrazioni pubbliche. Interlocutori di queste rilevazioni dovrebbero quindi essere sia i singoli dirigenti, sia le amministrazioni pubbliche.

Riguardo ai primi, la costituzione di un *panel* da sondare annualmente attraverso questionari inviati per via telematica, è la base per avere informazioni costanti. Con periodicità meno frequente (ad esempio ogni tre anni) potrebbe essere svolta una più ampia indagine campionaria sui dirigenti pubblici attraverso una replica, con le modifiche e le integrazioni che si renderanno via via necessarie, dell'indagine svolta in questo caso, in modo da guadagnare una visione diacronica dei cambiamenti. Riguardo alle seconde, l'Osservatorio dovrebbe rilevare periodicamente presso le Amministrazioni pubbliche informazioni circa: i dirigenti in servizio; il turnover; le caratteristiche socio-demografiche dei nuovi assunti e nominati; le modalità di selezione; la mobilità interna; la mobilità esterna; gli esiti della valutazione dei risultati; le modificazioni del peso delle posizioni dirigenziali; le eventuali modificazioni significative della macro-struttura dell'ente. È del resto importante per l'efficacia di questa attività che i flussi informativi siano istituzionalizzati e legittimati e che la rilevazione sia standardizzata e continuativa.

## 2. Modelli di carriera della dirigenza pubblica. Quattro tipi basati su quindici storie di vita professionale

### 2.1 Introduzione

In questo capitolo vengono presentati i risultati dell'indagine qualitativa che ha avuto per oggetto la ricostruzione di alcune storie di vita professionale di dirigenti pubblici. L'indagine è stata condotta attraverso interviste semistrutturate faccia-a-faccia rivolte a quindici dirigenti appartenenti ad amministrazioni ministeriali, regionali e comunali. Più precisamente, i colloqui sono stati effettuati in cinque strutture ministeriali, in cinque amministrazioni regionali – tra cui due del Sud, una del Centro e due del Nord – e in cinque grandi comuni (tre settentrionali e due meridionali) e hanno coinvolto cinque dirigenti di prima fascia e dieci di seconda fascia, di età e formazione assai diverse<sup>1</sup>.

Contrariamente all'indagine presentata nel capitolo 3, quella presentata in questo capitolo non ha alcuna pretesa di proporre dati statisticamente rappresentativi. I quindici studi di caso condotti su altrettanti dirigenti consentono piuttosto di mettere a fuoco un certo numero di “modelli” di carriera pubblica.

La finalità principale che ha guidato questa parte della ricerca è stata quella di comprendere tramite i racconti di vita degli intervistati le motivazioni e gli atteggiamenti alla base della scelta della carriera pubblica, il grado di congruenza tra la formazione acquisita e il ruolo ricoperto, la percezione del proprio ruolo e dei rapporti con la struttura organizzativa e infine la valutazione delle relazioni con i vertici politici, anche a fronte delle numerose riforme amministrative che nell'ultimo decennio hanno teso a scindere in maniera sempre più netta la sfera dell'elaborazione degli indirizzi politici da quella dell'autonomia e della responsabilità dirigenziale<sup>2</sup>.

Più in dettaglio, la traccia delle interviste si divideva in sette parti. Dopo la prima dedicata alla rilevazione dei dati socio-anagrafici dell'intervistato, le domande erano volte a ricostruire il percorso di studi e le tappe più salienti della carriera del dirigente, ponendo particolare attenzione ai tempi di accesso all'impiego pubblico rispetto alla laurea o a precedenti attività lavorative in altri settori, al numero di concorsi sostenuti prima di accedere alla qualifica dirigenziale e all'eventuale mobilità tra amministrazioni. La terza parte dei colloqui verte-

1. Le interviste sono state svolte nei mesi di aprile e maggio 2003.

2. Ci riferiamo in particolare ai decreti legislativi 29/1993 e 80/1998, unificati nel D.Lgs. 165 del 2001 che reca norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, e alla Legge 145 del 2002 che ha ulteriormente modificato la normativa sulla dirigenza pubblica. Per un commento alle riforme amministrative dell'ultimo decennio cfr. Gualmini (2001; 2003), Capano (2000), Torchia (2000), Rinaldi (2002), Angiello (2001).

va invece sulle esperienze formative avvenute prima e soprattutto durante la carriera lavorativa, invitando l'intervistato a riflettere non solo sulla quantità dei corsi di qualificazione eventualmente frequentati, ma anche sulla loro natura (interna o esterna) e sul loro impatto sui contenuti del lavoro svolto e sulla progressione in carriera. Una parte rilevante delle interviste ha poi riguardato la percezione da parte del dirigente del proprio ruolo, con riferimento all'incarico in quel momento ricoperto. In particolare, è stato chiesto all'intervistato di mettere in relazione il tempo dedicato ad attività gestionali e di coordinamento con quello dedicato ad interventi e attività tecniche in senso proprio. Alla percezione del ruolo si collegavano poi le domande della quinta parte inerenti la rete delle relazioni endo-organizzative, ovvero la natura dei rapporti tra l'intervistato e il suo superiore (nel caso di dirigenti di seconda fascia), i dirigenti di pari livello e i propri dipendenti, e le eventuali carenze sia strutturali che personali che incidono su tali relazioni. I dirigenti sono poi stati sollecitati circa l'uso e la diffusione dei meccanismi di valutazione, sia con riferimento alla propria attività che ai propri collaboratori. E infine la settima ed ultima parte dell'intervista è stata dedicata al delicato tema del rapporto tra politica e amministrazione tramite una serie di domande mirate a rilevare le opinioni dei dirigenti circa le modalità dell'interscambio con il politico di riferimento (ministro o assessore), le pratiche di *spoils system* dapprima introdotte e poi estese in Italia e in generale il grado di rilevanza percepita dell'affinità politica tra burocrati e personale politico.

La disponibilità mostrata dai dirigenti a farsi intervistare e ad esprimere le proprie opinioni è apparsa mutevole. Se la propensione ad accettare il colloquio è stata nel complesso elevata, i dirigenti sono apparsi invece piuttosto trattenuti nel dichiarare apertamente le proprie idee non tanto riguardo a dati ed avvenimenti oggettivi come quelli che hanno scandito il proprio percorso di carriera, quanto riguardo ai rapporti con l'ambiente organizzativo e con la sfera politica. Pochi sono stati i dirigenti che hanno ammesso l'esistenza di conflitti e tensioni con i vertici politici, avendo la maggior parte di essi spostato l'attenzione sulla valutazione del principio teorico della separazione tra politica e amministrazione. La quasi totalità degli intervistati ha inoltre fornito un giudizio del tutto positivo in merito alle relazioni con gli altri dirigenti e il resto della macro-struttura. In alcune occasioni è stato dunque necessario riproporre le domande in una forma differente in modo da caratterizzare meglio le opinioni espresse.

In relazione a ciascuna delle principali dimensioni studiate attraverso le interviste è stato possibile costruire altrettante variabili (si veda la tabella 2.1 nel paragrafo conclusivo) sulla base delle quali interpretare e classificare i casi. I quattro tipi che verranno descritti di seguito sono stati estrapolati in particolare dai casi che presentano caratteri simili quanto a modalità, tempi di ingresso e progressione nella carriera dirigenziale.

Nei prossimi paragrafi verranno dunque presentati i quattro tipi basati su altrettanti *pattern* di carriera (il burocrate costante, gli *in-*

*and-outers* di nomina esterna, il libero professionista riconvertito, gli *high fliers*). Al paragrafo conclusivo è affidato il compito di sintetizzare i risultati dell'indagine attraverso una comparazione sinottica dei quindici casi studiati e dei quattro modelli da essi tratti.

Naturalmente, pur ipotizzando che i nostri quattro tipi (o “modelli”) riflettano percorsi di carriera diffusi all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane, e cioè che i casi da noi studiati non siano “isolati”, nulla garantisce che la tassonomia proposta sia esaustiva. Si noti peraltro che si può parlare a questo proposito di una tassonomia, appunto, ma non di una “tipologia”<sup>3</sup> in quanto quest'ultima presupporrebbe la definizione dei tipi su basi deduttive, a partire dall'incrocio di due o più proprietà identificate *ex ante*. Il repertorio di tipi che emerge da questa parte della ricerca ha invece un carattere preliminare e sperimentale, prestandosi dunque a successive integrazioni e ulteriori approfondimenti. *Studi sistematici e su più larga scala che partissero da questo primo tentativo di classificazione potrebbero mirare a definire un insieme esaustivo di tipi e a verificare la relativa diffusione di ciascuno di essi. Lo stesso dataset dell'indagine campionaria, come si vedrà nel prossimo capitolo, può essere peraltro utilmente interrogato a questo fine.*

Non dovrebbero sfuggire i vantaggi che sia sul piano conoscitivo sia sul piano pratico potrebbero derivare dal disporre di una tipologia esaustiva dei “modelli di carriera della dirigenza pubblica”. Le politiche per la dirigenza sono oggi indifferenziate, partendo dall'assunto che gli stessi tipi di incentivi e le medesime politiche formative siano ugualmente efficaci indistintamente per ciascun dirigente. Prendere consapevolezza della varietà della “specie” che abitano la pubblica amministrazione e conoscerne la relativa diffusione è un primo passo, oltre che per avere un'immagine più accurata della realtà amministrativa, anche per disegnare politiche più efficaci. Naturalmente questa prospettiva presuppone che a diversi “*pattern* di carriera” siano associati altrettanti “tipi di dirigenti” e cioè che i dirigenti che hanno seguito un determinato “modello di carriera” *tendano* a presentare specifiche e differenziate caratteristiche in termini di abilità professionali, sensibilità agli incentivi, atteggiamenti nei confronti dell'ambiente amministrativo e della dirigenza politica, inclinazione alla mobilità, fedeltà verso l'istituzione. Alcune prime conclusioni a questo proposito verranno tratte, sulla base dei risultati dell'indagine, nel paragrafo finale.

## **2.2 La carriera interna per concorso, ovvero il “burocrate costante”**

Il tipo più diffuso di percorso lavorativo che emerge dall'analisi delle storie di vita dei dirigenti intervistati è certamente quello della carriera svolta per intero all'interno dell'amministrazione tramite una progressione graduale (ma con tutta probabilità sempre meno lenta) dai gradi funzionali a quelli della carriera direttiva. Dieci dei quindici studi di caso possono essere ricondotti a questo tipo. Per semplicità

3. Viene qui adottata la distinzione terminologica tra “tipologia” e “tipo” propria delle scienze sociali. La prima è un costrutto concettuale che, attraverso l'incrocio di due o più proprietà, mette capo all'identificazione di un certo numero di “tipi”, i quali risultano esaustivi (in quanto qualsiasi oggetto della specie indagata può essere ricondotto ad uno di essi) e mutuamente esclusivi (ogni oggetto della specie indagata ricade in uno soltanto di essi). Si eviterà pertanto di utilizzare il termine *tipologia* nell'accezione invalsa sia nel linguaggio comune sia in quello burocratico come un equivalente di “tipo”. Come sostituto di “tipo” verrà invece usato talvolta il termine “modello”.

espositiva e senza dare al termine alcuna connotazione valutativa, denomineremo il relativo tipo di dirigente “burocrate costante”.

Gli appartenenti a questo gruppo presentano caratteristiche ben determinate, a tutti i livelli territoriali considerati. In primo luogo non sono stati interessati da processi di mobilità geografica, essendo in prevalenza entrati e poi rimasti in una pubblica amministrazione del comune di nascita. Sono dirigenti nel complesso non giovani (dai cinquanta ai sessantacinque anni) – per i quali il principio dell’anzianità di servizio ha costituito un meccanismo fondamentale di avanzamento – che sono entrati nella carriera pubblica subito dopo il conseguimento della laurea, con una formazione di tipo giuridico oppure economico. Un tratto rilevante del “burocrate costante” è la tendenziale assenza di esperienze di qualificazione sia prima che durante l’*iter* lavorativo e il conseguente richiamo del valore dell’esperienza (accumulata sul campo) come componente essenziale delle abilità dirigenziali. Questi intervistati tendono inoltre a percepire il proprio ruolo come un insieme di attività gestionali e tecniche (con una prevalenza delle prime sulle seconde per i dirigenti di primo livello) e forniscono una valutazione ambivalente del loro rapporto con la sfera politica: da un lato sottolineano con forza l’importanza della separazione tra politici e burocrati, dall’altro ammettono senza troppe reticenze che è difficile realizzarla nella pratica e che risulta abbastanza naturale per il politico andare al di là della mera attività programmatica e per il dirigente adeguarsi flessibilmente alle finalità politiche dei vertici. Ma analizziamo con maggiore dettaglio quanto emerge dalle interviste.

Dal punto di vista dell’accesso all’impiego pubblico, la maggior parte dei dirigenti che seguono il *pattern* della “carriera interna” è entrata, come si è anticipato, subito dopo la laurea. Non sono pochi peraltro quelli che raccontano di aver preparato e superato più di un concorso nello stesso periodo di tempo in modo da avere davanti maggiori e più rapide opportunità di ingresso. Soprattutto le donne, che appaiono più determinate e forse più diligenti nella preparazione, hanno tentato più di un concorso per poi optare per la posizione preferita.

Così ad esempio si è svolta la storia della dirigente generale P di un grande comune del Nord che dopo aver sostenuto diversi concorsi ha potuto scegliere quello che considerava più adeguato alle sue aspettative: “Mi sono messa a studiare quando ho visto che erano stati banditi i concorsi. Ho fatto quattro concorsi; erano a ruota uno dietro l’altro. Due per settimo livello e due per la carriera direttiva (per caposezione). Ho vinto il concorso per dirigente amministrativo e sono stata ammessa agli orali per il concorso da dirigente di ragioneria. Siccome in concomitanza con quest’ultimo ho avuto un impegno familiare e avevo già avuto notizia della vincita dell’altro, ho rinunciato”.

Questa dirigente è poi rimasta caposezione dal 1973 (anno dell’entrata in servizio) al 1991, per poi sostenere un concorso interno per caporipartizione con esito positivo. A partire dall’anno 2000 è

assegnataria di un incarico di direzione generale nello stesso settore nell'ambito del quale ha iniziato la carriera.

Con termini simili si esprime un'altra dirigente di un grande comune del Mezzogiorno, la dirigente O, più giovane della precedente, che ha sottolineato:

“Dopo la laurea ho svolto un po' di pratica presso uno studio legale, perché per un attimo mi era venuto in mente di intraprendere la carriera di avvocato. La pratica l'ho fatta per circa otto mesi. Idea che successivamente ho abbandonato perché contemporaneamente ho iniziato a studiare in autonomia per partecipare a qualche concorso. E così ho fatto... E ho vinto il concorso relativo alla carriera che ho intrapreso. Avevo sostenuto un altro concorso, per dirigente amministrativo presso un'Asl ed ero risultata idonea, ma i posti erano pochissimi. Poi ne avevo fatto un altro presso la regione dove ero parimenti risultata idonea, sempre per la carriera direttiva”.

Entrata come settimo livello nel 1990, questa dirigente ha poi superato altri due concorsi, uno nel 1995 per 8° livello e un altro nel 1997 per dirigente di servizio, per poi essere nominata dirigente di settore nel 2002.

Sul piano della formazione iniziale, tra il gruppo dei dieci dirigenti riconducibili a questo primo “tipo” prevalgono le lauree in economia e in giurisprudenza, una preparazione dunque non tecnico-specialistica bensì *generalista* che non ha preluso all'individuazione di uno specifico comparto o settore della pubblica amministrazione su cui puntare ma semplicemente alla scelta in generale di accedere alla carriera pubblica in una qualunque delle sue ramificazioni.

Una volta entrato il burocrate costante generalmente intraprende una sequenza più o meno regolare di concorsi interni per poi arrivare con tempi più o meno rapidi alla massima posizione dirigenziale. Non mancano tuttavia, come mostreremo tra breve, i dirigenti che si sono spostati (tendenzialmente non più di una volta) da un ente all'altro.

È questo il caso del dirigente Q che è entrato in un piccolo comune di una provincia del Nord Italia nel 1983 grazie a un concorso per 6° livello, per poi affrontarne un altro per 8° livello nel 1988 e infine quello per dirigente nel 1995. In seguito, tramite una procedura di mobilità si è trasferito presso il comune capoluogo. Pur avendo superato come competizione iniziale un concorso per aiuto-bibliotecario, il dirigente Q non si è mai occupato di tale tematica ma ha sempre svolto la proprio attività in altri (benché attigui) settori.

Le motivazioni alla base della scelta della carriera pubblica e della permanenza presso la pubblica amministrazione non sono state esplicitate con facilità dagli intervistati. Cinque dei dieci dirigenti appartenenti a questo gruppo hanno attribuito il mancato cambiamento alle circostanze di contesto e alla volontà dello stesso datore di lavoro, come è il caso del dirigente N di un grande comune del Nord.

“Io vado dove mi mandano, dove mi manda la mia amministrazione. Se la mia amministrazione ritiene che io sia adatto a fare questo lavoro, lo faccio. Anche perché c'è da dire che la professionalità

contabile è sempre più rara all'interno degli enti locali. Io noto che se anche volessero sostituirmi si troverebbero in difficoltà. Sono un po' radicato dove sono e sarebbe difficile trovare un altro che mi sostituisca. Sono condannato a fare questo lavoro”.

Ha teso ad esternalizzare e a spostare le responsabilità dell'assenza di mobilità sull'amministrazione anche la dirigente O di un comune del Sud che così motiva la permanenza nell'ambito dello stesso settore: “È stato il frutto di una serie di circostanze. Tendenzialmente è l'amministrazione che dispone degli spostamenti negli incarichi. Evidentemente nel mio caso nessuno ha sentito l'esigenza dell'avvicendamento. Sono cresciuta qui dentro. Il dirigente generale precedente aveva molta stima di me e ci teneva che io potessi continuare ad acquisire professionalità all'interno del settore. Anche perché avvicendamento significa periodi di assestamento che sfociano sempre in traumi. Sicuramente i coordinatori che mi hanno preceduto hanno gradito che io rimanessi; non ci sono stati elementi di contrasto con nessuno, né interni, né esterni. Sono cresciuta naturalmente senza nessun pregiudizio, né per andare via né per rimanere. Il contesto si è determinato in questo senso”.

Accanto a coloro che quasi passivamente hanno accettato l'immobilità professionale, vi sono però anche i dirigenti che sostengono di aver deliberatamente cercato di rimanere sempre nello stesso settore proprio grazie alla natura mutevole dei contenuti del proprio lavoro che ha permesso di sviluppare creatività e di ricavare piena soddisfazione anche senza spostarsi da un'esperienza professionale all'altra. È questo il caso della già citata dirigente P:

“Non ho mai desiderato cambiare. In realtà sono sempre stata all'interno dello stesso settore, però è cambiato moltissimo il lavoro che ho svolto. Perciò non c'è una monotonia di attività. Vi è un'evoluzione continua. E poi ci sono delle immissioni diverse di attività, delle riorganizzazioni interne...”.

Anche per i pochi intervistati (di questo primo gruppo) che hanno dichiarato di essersi spostati da un'amministrazione all'altra il dispositivo concorsuale si è costantemente intrecciato alla procedura del trasferimento. La dirigente F di una regione del Sud, entrata nel 1982 nella carriera pubblica tramite un concorso presso un consorzio di bonifica di un grande comune, ha poi sostenuto un secondo concorso presso la stessa amministrazione comunale, per poi passare tramite una terza competizione alla struttura regionale, dove è stata assunta nel 1994 e dove ha infine superato il concorso per dirigente nell'anno 2000. In una situazione simile si trova il dirigente C, direttore generale presso un ministero, entrato nel 1967 tramite concorso presso la direzione generale di un altro dicastero, poi passato ad altre funzioni grazie a un secondo concorso nel 1975 e infine trasferitosi tramite procedura interna presso il ministero di attuale appartenen-

za. Ancora piuttosto simile – benché con alcune peculiarità – la storia del dirigente A che dopo aver superato, subito dopo la laurea, un concorso per commissario di polizia che l’ha portato a trasferirsi al di fuori della regione di provenienza, ha potuto fare ritorno a Roma ed entrare in un secondo ministero grazie a una legge del 1985 che consentiva la trasformazione dello stato giuridico in funzionario civile per poi sostenere un concorso interno per dirigente. Questo intervistato ha più volte ribadito la rilevanza delle relazioni politiche e dei rapporti di fiducia di volta in volta instaurati all’interno dell’amministrazione per raggiungere le posizioni a cui si aspira.

L’importanza delle reti politiche emerge non solo con riferimento ai ruoli sindacali assunti dal dirigente in questione all’interno del ministero presso cui ha svolto la gran parte della propria carriera, ma in occasione di tutte le tappe della progressione professionale sin da quelle iniziali:

“Mi è stato concesso il trasferimento nel 1985: per legge, vi era stata una riforma ed era possibile una trasformazione di status. Per rimanere funzionario civile sono tornato a Roma. (...) Non avendo raccomandazioni adeguate per un particolare ministero, sono venuto qui”.

Al discorso relativo alle sequenze della carriera interna si collega quello sulla formazione e la qualificazione professionale che, come si è già detto, tende ad essere assai ridotta prima dell’entrata in servizio, scarsa e frammentaria dopo l’entrata. I fattori richiamati dai dirigenti per spiegare i motivi della bassa partecipazione a iniziative di qualificazione, sono vari. Ciò che vale per tutti è l’indicazione del valore dell’esperienza come criterio guida per la professione dirigenziale. In questi termini si è espresso il dirigente C, direttore generale di un ministero, di età piuttosto elevata:

“È un campo minato questo (della formazione, *ndr*). Le lacune che ho sono quelle che lei può capire da solo. Corsi di formazione non ne ho fatti. Quello che è importante è l’esperienza acquisita durante questi anni che porta a vedere le cose in una certa maniera. Poi ritengo che (...) al di là delle teorie ... le cose bisogna vederle nella pratica, nel concreto. Per rispondere alla sua domanda; ho una mia formazione personale che presenta limiti e qualità, ma quella ho”.

Anche il dirigente A afferma di aver fatto prevalentemente affidamento su processi di apprendimento graduale avvenuti sul posto di lavoro. Il grado di congruenza tra la formazione iniziale di questo intervistato e i ruoli professionali successivamente svolti risulta peraltro piuttosto debole. L’intervistato ha cambiato più volte ufficio e funzioni, senza mai prendere parte – dopo l’ingresso nella carriera civile – a iniziative di qualificazione professionale:

“Ho fatto un corso di formazione quando ho iniziato a fare il commissario di polizia; ma era un corso specifico che quando sono venuto qui al ministero non era spendibile. E mi sono trovato in difficoltà; poi ho imparato”.

Richiama ancora il valore dell'esperienza, pur ammettendo di aver partecipato ad alcune iniziative di formazione, la dirigente apicale P di un grande comune del Nord:

“Le competenze le ho acquisite sul campo. Non direttamente. È l'amministrazione che ha organizzato via via qualche corso di formazione. In particolare ne sono stati fatti un paio con l'Università Bocconi. Ma diciamo che è l'esperienza soprattutto che ci fornisce questa funzionalità. Certamente ci sono alcuni concetti che possono essere utili, i corsi servono sempre, qualche cosa resta sempre un po' attaccato, ma non credo si possa imparare a fare i dirigenti soltanto con i corsi di formazione. Direi proprio di no”.

Vi è invece chi sostiene che l'amministrazione di appartenenza abbia prestato poca attenzione alle iniziative di qualificazione e come questo si sia tradotto in una mancanza di incentivi per i dipendenti. Pur tuttavia, il debole impegno dell'amministrazione si è associato alla cronica mancanza di tempo dei dirigenti. Si spiega in questi termini la dirigente O di un comune del Sud Italia:

“Onestamente devo dire che l'amministrazione comunale non ci ha finora sostenuto dal punto di vista della formazione. Io qualche corso l'ho fatto, in occasione dell'istituzione dello sportello unico. Vi è stata infatti qualche opportunità legata a questo evento, in collaborazione con il Formez. Il corso era tuttavia fortemente mirato alle attività dello sportello. Per il resto devo dire onestamente che non ho fatto altro, per mancanza di tempo. Anche se l'amministrazione comunale sta iniziando a promuovere una serie di corsi di formazione per la dirigenza, a favore di una crescita interna, ma d'altro canto dalla mattina alla sera siamo occupatissimi...”.

Accanto al gruppo dei dirigenti che è stato scarsamente coinvolto in iniziative di formazione, non vanno dimenticati i (pochi) dirigenti all'interno di questa prima categoria che hanno dichiarato di aver partecipato a numerosi corsi di qualificazione e che l'atteggiamento delle amministrazioni sta decisamente cambiando nei confronti delle attività formative, avvertite sempre di più come una risorsa strategica all'interno dell'organizzazione. Il dirigente ministeriale D, cinquantenne, racconta di aver frequentato moltissimi corsi su diverse tematiche:

“Ne ho fatti tantissimi. Un corso di formazione che si faceva all'epoca presso la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione a Caserta. Di tre mesi. Poi ho fatto diversi corsi sulle novità della legislazione, man mano che venivano promulgate nuove leggi. Menzionarglieli tutti non ce la faccio, ne ho fatti parecchi in trent'anni di servizio. La formazione è un processo virtuoso che nell'amministrazione sta avvenendo lentamente. Però in passato non c'è mai stato l'obbligo coercitivo di fare formazione. Di solito il discorso si presentava in questi termini: tu non fai formazione perché servi di più in ufficio. Adesso la mentalità sta cambiando, si è più aperti da parte dell'amministrazio-

ne nei confronti della formazione. La formazione sta divenendo un fattore di supporto all'attività, una risorsa organizzativa”.

Come si è detto, una parte centrale delle interviste è stata dedicata alle percezioni e alle opinioni dei dirigenti circa il proprio ruolo ovvero alla descrizione delle proprie funzioni e delle relazioni interne all'ambiente organizzativo.

Sul piano della descrizione delle funzioni, una differenza generale si scorge tra i dirigenti di primo e i dirigenti di secondo livello, a prescindere dall'ente di appartenenza: i primi maggiormente orientati al management organizzativo e alla gestione (delle risorse umane, finanziarie e strumentali); i secondi più orientati al *problem-solving*, ovvero direttamente coinvolti nelle funzioni e nei problemi tecnici dei diversi settori. Se poi i dirigenti, come è il caso per alcuni di quelli comunali, ricoprono sia l'incarico di una direzione che di un servizio, le competenze e le attribuzioni funzionali appaiono mescolate. Si esprime in questo modo la dirigente F di una regione del Sud:

“Diciamo che si sommano problemi tecnici che sono propri della materia, e problemi amministrativi che in qualche modo io ho dovuto affrontare nel momento in cui sono diventata dirigente. Perché prima avevo un ruolo prettamente tecnico. Quindi tutta una serie di aspetti amministrativi e contabili, che sono in capo alla responsabilità del dirigente e che ho affrontato per la prima volta dopo la nomina. Queste sono le maggiori difficoltà. Diciamo che le difficoltà sono per il 50% tecniche e per il 50% di tipo amministrativo”.

Per i dirigenti di primo livello oltre alle competenze gestionali fanno la loro comparsa anche incombenze di natura politico-programmatica, riguardanti la predisposizione di piani e documenti di breve e medio termine attraverso i quali declinare gli indirizzi e gli obiettivi di legislatura dei ministri o delle Giunte. Si sofferma sull'aspetto programmatico delle funzioni dirigenziali il dirigente H di una regione del Nord:

“Noi lavoriamo su programmi di indirizzo triennali ovvero sugli aspetti che riguardano il coordinamento di questi piani. Ora facciamo un programma di indirizzo integrato per i settori di cui si compone il dipartimento, che è un compito complesso, perché per la prima volta non formuliamo più dei piani separati, ma un piano congiunto di legislatura. Poi vi dovrebbe essere un piano annuale di Giunta e un rapporto di monitoraggio”.

La ricostruzione del ventaglio delle attribuzioni funzionali si intreccia con l'individuazione delle problematiche e delle disfunzioni percepite. Tra i problemi più ricorrenti citati dai dirigenti si rilevano la carenza di personale (anche come conseguenza dei blocchi alle assunzioni imposti per legge nel 2003 e in anni precedenti), l'inadeguatezza degli spazi e dei locali, l'insufficienza delle attrezzature informatiche e le lentezze causate dai vincoli normativi. Accanto ai problemi di natura strutturale, quattro tra i dieci dirigenti apparte-

nenti al gruppo hanno evidenziato anche limiti personali, come un' inadeguata preparazione informatica o riguardante le lingue straniere, oppure una scarsa competenza amministrativa per i dirigenti in possesso di una formazione di tipo tecnico.

*Va sottolineato a questo proposito come la razionale e convinta identificazione di queste lacune da parte di quelli che abbiamo denominato "burocrati costanti" appaia incongruente con la generale disattenzione nei confronti dei percorsi di formazione.*

Tra le carenze e le difficoltà riscontrate nell'esercizio delle funzioni direttive non compare invece la natura delle relazioni con l'ambiente organizzativo interno. Nel complesso, la quasi totalità dei "burocrati costanti" dichiara di intrattenere relazioni di natura collaborativa con i dirigenti di pari livello e con i propri dipendenti. Questi rapporti vengono tratteggiati come prevalentemente informali e basati sull'esistenza di relazioni amicali e di fiducia consolidatesi nel tempo. Il dirigente N di un comune del Nord mette in evidenza anche il fattore generazionale:

"Gli altri responsabili di area sono tutti interni e grossomodo direi che appartengono alla mia stessa fascia di età. Un paio d'anni in più, un paio di anni in meno. Tranne uno che forse è un po' più giovane, avrà cinque-sei anni in meno. C'è con loro un rapporto diretto. Sono anche loro dirigenti che come me hanno fatto tutta la carriera all'interno del comune. Siamo tutti amici. Ci conosciamo, siamo colleghi da anni".

Vi è però chi sottolinea come le relazioni con gli altri dirigenti di settore non siano frequentissime e come sarebbero necessari meccanismi e processi più efficaci di integrazione. Così infatti si esprime la dirigente di settore F, di una regione meridionale:

"Con alcuni responsabili di servizio il rapporto è frequente. Con altri con cui magari abbiamo pochi elementi comuni, i rapporti sono più rari. Con il collega che si occupa di materie collegate a quelle di mia competenza devo avere uno stretto contatto (...). Con lui c'è un contatto che però dovrebbe essere più coordinato. Qui nascono dei problemi: le dirigenze sono tutte equiparate, non c'è un servizio che coordina gli altri. Il coordinamento è lasciato alla buona volontà di tutti. Manca inoltre il tempo di incontrarsi. Anche perché siamo dislocati in posti diversi (...). I contatti sono soprattutto telefonici".

Questo passaggio riflette con lucidità una delle caratteristiche più radicate delle strutture burocratiche: il fatto cioè che il coordinamento tra i dirigenti sia per lo più spontaneo e si attivi sulla base di esigenze specifiche o sulla base delle caratteristiche personali dei soggetti coinvolti e non appaia invece il frutto di meccanismi e processi organizzativi strutturati.

In maniera più formale vengono descritti i rapporti con il direttore generale da parte dei dirigenti di seconda fascia, rapporti spesso alimentati durante incontri regolari e sedi formali, come la Conferenza dei dirigenti.

Tra le funzioni che spettano alla dirigenza vi è anche, come è noto, quella relativa alla valutazione del personale, attività introdotta dalla legislazione ormai dieci anni or sono. A giudicare da quanto emerge dalle nostre interviste, nei grandi comuni i meccanismi di valutazione appaiono ormai ampiamente diffusi e istituzionalizzati. I Nuclei di valutazione sono stati istituiti più o meno tempestivamente rispetto al decreto 29 del 1993 (assai rapidamente in quelli del Nord e con maggiore ritardo in quelli del Centro-Sud). L'iter della valutazione procede più o meno allo stesso modo; i dirigenti sono valutati dal Nucleo di valutazione tramite le relazioni che essi stessi elaborano circa il raggiungimento degli obiettivi assegnati dal Piano esecutivo di gestione a cui si aggiungono una serie di parametri o punteggi di natura quantitativa. A loro volta i dirigenti sono chiamati a valutare il personale da loro dipendente sulla base di tabelle o parametri pre-definiti e concordati con i sindacati.

Tra i burocrati costanti che operano nei comuni le opinioni in merito all'azione dei Nuclei tendono a divergere. Secondo la maggior parte degli intervistati appartenenti al gruppo gli incentivi sono per lo più distribuiti "a pioggia" senza alcuna differenziazione. Ad ogni modo, se negli anni immediatamente successivi alla riforma i Nuclei erano per lo più composti da personale esterno, con il passare del tempo gli esterni sono stati via via sostituiti da personale incardinato presso le amministrazioni, a ulteriore testimonianza del graduale radicamento delle nuove funzioni e forse anche del loro *addomesticamento* rispetto agli equilibri organizzativi interni.

Rispetto ai grandi comuni, all'interno delle amministrazioni regionali si è invece riscontrata maggiore variabilità in merito allo stato di avanzamento delle funzioni di valutazioni; in due delle regioni tra quelle selezionate non è ancora stato avviato alcun processo di valutazione, in una regione esso è ancora in corso di istituzione, mentre nelle restanti due il sistema appare altamente formalizzato. In una di queste due ultime regioni (del Centro-Nord), le procedure di valutazione vengono apertamente criticate dal dirigente H per il loro eccessivo sbilanciamento su indicatori di carattere quantitativo. Il nostro intervistato ritiene inappropriato l'uso di indicatori quantitativi in quanto questo condurrebbe (di per se stesso) a un appiattimento delle valutazioni; in realtà dimostra di non avere piena dimestichezza con i criteri e i parametri tramite i quali vengono fissate le fasce relative alla retribuzione di risultato che vengono negoziate con i sindacati. Attribuisce dunque il problema del livellamento a un uso improprio degli indicatori quantitativi senza chiamare in causa le caratteristiche e le modalità di funzionamento del procedimento stesso di valutazione.

"Sì, eccome (c'è un sistema di valutazione formalizzato, ndr). (...). Vi è tutta una serie di obiettivi anche quantitativi. Secondo me il sistema è eccessivamente 'quantitativizzato'. Ogni anno i dirigenti vengono valutati. Ci sono due tipi di valutazioni. I direttori generali sono valutati da un valutatore esterno, da un docente universitario che ci tormenta con il sistema degli indicatori. Ci viene data dapprima una

direttiva di gestione, su quella viene fatta la valutazione, poi viene passata alla Giunta e la Giunta decide cosa fare. Comprendendo molti indicatori di natura oggettiva, credo che tutti i direttori generali abbiano ottenuto lo stesso punteggio. Vi è la possibilità di dare fino a 50 milioni che non sono pochi e ne hanno presi tutti 35. (...) Se si punta troppo sull'indicatore quantitativo alla fine si dà lo stesso ammontare a tutti. (...). Poi c'è anche la valutazione degli altri dirigenti che viene fatta dai direttori generali. C'è tutta una procedura (...) Con l'attuale modello che abbiamo messo in atto noi possiamo punire qualcuno, ma sostanzialmente hanno preso tutti la stessa cifra: 10-15 milioni. Come mai? Perché (...) d'accordo con i sindacati hanno messo una serie di paletti, regole e regolette ... La valutazione più viene resa oggettiva più viene tolto il giudizio soggettivo del superiore”.

Nei ministeri invece la situazione appare ancora diversa. Il sistema di valutazione fatica ad avviarsi e i dirigenti si mostrano spesso all'oscuro delle sue caratteristiche di funzionamento. Risultano illuminanti a questo proposito le parole del dirigente A che ammette di non conoscere con precisione le modalità di funzionamento del sistema di valutazione, pur riconoscendone l'esistenza, e di non ritenerlo efficace.

“Non so bene come funzioni il sistema di valutazione. Non ho capito molto. Comunque sono stato valutato ultimamente. Vengono fissati degli obiettivi e viene valutato quando di questi obiettivi viene raggiunto in percentuale. (...) Grosso modo si tende a far figurare che si è raggiunto tutti il 100%”.

Un'ulteriore sezione delle interviste ha riguardato la percezione del rapporto intrattenuto dai dirigenti con i politici di riferimento. Nonostante la generale refrattarietà – di cui si è detto nell'Introduzione – ad esprimere giudizi sulle relazioni con gli attori da cui dipendono le nomine e le revocche dirigenziali, le risposte sono tendenzialmente raggruppabili in due distinte categorie. Secondo sette dei dieci burocrati costanti il principio della separazione tra politica e amministrazione sarebbe corretto in teoria ma difficile da realizzare in pratica, cosicché non mancano gli sconfinamenti dall'una e dall'altra parte. Secondo altri la separazione tra le due sfere è già praticata e l'autonomia dirigenziale è un valore non messo in discussione. Va detto tuttavia che questo secondo tipo di interpretazione viene fornita – comprensibilmente – per lo più dai dirigenti di secondo livello il cui contatto con il politico è quasi sempre filtrato dai direttori generali.

Partendo tuttavia dal primo gruppo, l'unico dirigente che ha ammesso senza reticenze la presenza di conflitti è il dirigente H di una regione del Nord:

“I politici sono 'ostici' e ingeriscono. Hanno un rapporto con la macchina organizzativa 'sporco', nel bene e nel male. Non hanno un rapporto informato alla formulazione dell'indirizzo politico, così come la legge vorrebbe: noi facciamo gli indirizzi e voi eseguite. No, non c'è

separazione per niente. Ci sono conflitti latenti forti, perché in qualche caso i politici non si rendono conto della separazione, di cosa significa che la politica deve indirizzare e regolare. Qualche volta fanno i direttori generali loro e sorgono conflitti”.

Questo intervistato aggiunge inoltre che uno dei motivi del cattivo coordinamento con i politici risiede nella mancanza di un rapporto uno a uno tra assessori e dirigenti, problema per il quale si è già pensato di istituire all'interno della sua amministrazione la figura del vice-capo dipartimento.

Con toni più cauti, il dirigente A mette in luce la miopia del mito della separazione tra politica e amministrazione sostenendo che non solo essa è difficile da praticarsi ma anche che le più recenti riforme della pubblica amministrazione non hanno introdotto innovazioni rilevanti sul tema facendo perno su un principio scarsamente in grado di incidere sulla realtà.

“(La separazione, ndr) non esiste. C'è un rapporto continuo tra politico e dirigente. Le due attività non si distinguono. Ufficialmente hanno cercato di migliorare le cose, ma poi di fatto il funzionario amministrativo se non fa quello che gli dice il politico viene licenziato, quindi... Quindi per quello che è la mia esperienza, non è cambiato nulla. È uguale a prima. Anzi. Con la differenza che oggi uno che fa uno sgarbo a un politico può essere licenziato, una volta poteva tutt'al più essere trasferito a un altro ufficio. Questa è la differenza”.

Tra coloro che ritengono che la separazione tra la sfera politica e amministrativa sia invece già in atto, riportiamo le parole del dirigente ministeriale D che non rileva alcuna ingerenza da parte del ministro e dei suoi stretti collaboratori:

“La mia esperienza è quella di un'effettiva separazione tra le diverse funzioni. L'autorità politica non sta dietro i provvedimenti, perché i provvedimenti sono tanti e variegati. La tendenza alla separazione tra politica e amministrazione è una cosa positiva. La linea che si sta percorrendo è quella corretta. Io capisco che in altre amministrazioni, anche nelle regioni o nei comuni, la commistione tra politica e amministrazione sia molto più pregnante. (...) L'esperienza di questo ministero è particolare, forse non la troverà negli altri ministeri. Si fanno valutazioni di tipo diverso, perché la politica si sposa con la gestione. La mia esperienza è quella che ho detto: è positiva dal punto di vista della divisione”.

Anche il dirigente N, di un grande comune del Nord, sostiene di non essere mai stato coinvolto in occasioni di conflitto con gli assessori: “Mai avuto conflitti con un politico. E qui da noi è cambiata l'amministrazione dal centro-destra al centro-sinistra. Ho assaggiato – diciamo – entrambe le ministre. E devo dire che non ho avuto problemi né con gli uni né con gli altri (...) La via della separazione è quella giusta. Anche se ci vuole del tempo”.

Al rapporto con i politici si collegano naturalmente le valutazioni sui meccanismi discrezionali di nomina da parte dei politici (il c.d. *spoils system*), recentemente estesi anche alla seconda fascia della dirigenza statale dalla Legge 145 del 2002. Nel complesso, i dirigenti comunali e regionali, toccati in misura minore dalle recenti innovazioni legislative, hanno affermato che esse hanno avuto un impatto limitato all'interno delle amministrazioni in cui operano e che sarebbe comunque necessario prevedere limiti e soglie all'esercizio del potere di nomina da parte dei politici. L'unica eccezione è costituita, all'interno del nostro panel di intervistati, da un dirigente regionale il quale sostiene che il sistema della nomina politica andrebbe praticato in tutte le amministrazioni e a tutti i livelli al fine di creare un reale mercato della dirigenza pubblica all'interno del quale vengano semmai accreditate e certificate le competenze dei soggetti nominati.

Un'osservazione ricorrente, meritevole d'essere segnalata, è che l'*abus* del sistema delle spoglie (nella percezione degli intervistati) non sembra essere un fenomeno proprio di specifiche amministrazioni o di determinati gruppi politici ma sembra dipendere, più semplicemente, dalle caratteristiche soggettive dei singoli politici. Vi sarebbero così, anche nell'ambito della medesima amministrazione, politici inclini a selezionare il personale dirigenziale prevalentemente sulla base dell'affinità ideologica così come politici più propensi a proteggere l'autonomia dirigenziale e ad apprezzare la preparazione tecnica dei dirigenti.

Con riferimento invece ai dirigenti ministeriali, trapela un maggiore grado di stress e una più intensa percezione di precarietà indotti dalla discrezionalità politica nel conferimento degli incarichi. Il dirigente C, direttore generale di un ministero, ha così sintetizzato questo stato d'animo, ricorrendo a una convincente metafora:

“L'affinità politica conta se il direttore generale riveste un ruolo con valenze anche politiche. Se invece si limita a fare l'ordinaria gestione come prevede la 165<sup>4</sup>, allora no. Nel mio caso, io sto un po' così. Faccio come la ballerina che sta con l'asta sulla corda tesa, l'equilibrista. Ancora riesco a mantenermi in equilibrio, ma è difficile...”

### **2.3 L'accesso dall'esterno per nomina a metà carriera, ovvero gli “in-and-outers”**

Due dei quindici soggetti intervistati, i dirigenti M ed I, rispettivamente in servizio presso un grande comune e una regione dell'Italia centrale, hanno svolto una parte della propria carriera al di fuori della pubblica amministrazione per poi accedervi a seguito del conferimento di un incarico dirigenziale con contratto a tempo determinato. Ci troviamo quindi di fronte a un modello di carriera abbastanza diverso rispetto al precedente. I due dirigenti sono entrati direttamente al livello dirigenziale assumendo un incarico di elevata responsabilità che è stato loro conferito sulla base di specifiche competenze tecniche e per rispondere a specifici obiettivi delle amministrazioni

4. L'intervistato si riferisce al D.Lgs. 165 del 2001 che ha unificato i decreti legislativi 29/1993 e 80/1998 e che reca norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

nelle quali sono stati assunti. Essi percepiscono pertanto l'offerta ricevuta da parte degli assessori di riferimento come il riconoscimento delle loro abilità professionali e come un importante arricchimento del proprio percorso professionale. Non avendo attraversato tutte le tappe della carriera burocratica propongono una definizione del proprio ruolo imperniata sul valore dell'autonomia dirigenziale, una definizione che tende a ridimensionare (rispetto alle immagini fornite dai dirigenti "interni") i vincoli e i gravami di natura burocratica. Essi appaiono anche meno sensibili a quei vincoli informali indotti dall'adattamento alle pressioni organizzative (dal basso come da parte dei propri pari) verso l'assunzione di comportamenti *appropriati* (March e Olsen 1992) che usualmente coincidono con una logica antimeritocratica ed anticompetitiva.

Gestiscono in maniera attiva e dinamica il personale (o vorrebbero farlo) e si considerano veri e propri "public manager" (cioè veri e propri datori di lavoro) nell'organizzazione dell'ufficio e dei progetti. Per questi motivi incontrano (o percepiscono con maggiore intensità) difficoltà diverse rispetto ai dirigenti interni nell'espletamento del loro lavoro. In particolare quelli che per comodità definiremo, *sulla base delle loro autodefinizioni*, "in-and-outers" (Hecló 1988) e cioè coloro che vengono e che poi se ne vanno dalle amministrazioni pubbliche, mostrano maggiore sofferenza verso le lentezze e le rigidità che contraddistinguono le routine burocratiche. Esprimono scetticismo nei confronti delle iniziative di formazione promosse internamente agli enti di appartenenza, proponendosi essi stessi come diffusori di formazione all'esterno, e nei confronti dei meccanismi di valutazione, percepiti come obblighi procedurali di scarsa efficacia. Condividono insomma una cultura organizzativa caratterizzata da valori e atteggiamenti non burocratici e si pongono come obiettivo principale quello di una riorganizzazione quasi "catartica" del settore pubblico sulla base dell'esperienza e delle capacità acquisite nel settore privato. Il loro rapporto con i politici risulta infine ambivalente; da un lato collaborativo (più scopertamente collaborativo rispetto ai casi rientranti nel primo modello) in considerazione del fatto che da questi ultimi è dipesa la nomina a ricoprire un incarico dirigenziale; dall'altro conflittuale (più scopertamente conflittuale rispetto ai casi rientranti nel primo modello) quando sorgono ingerenze e invasioni di campo.

Pur rientrando in questo archetipo generale, i due dirigenti riconducibili al tipo della carriera esterna, forniscono una valutazione diversa in merito all'esperienza nel settore pubblico: da un lato, il dirigente M (che come si è detto opera in un comune) esprime piena soddisfazione e giudica di estremo interesse le attività e i progetti posti sotto il suo coordinamento; dall'altro il dirigente I (che opera in una regione) si dichiara invece abbastanza deluso dell'esperienza intrapresa e privo delle condizioni strutturali necessarie per realizzare gli obiettivi per i quali è stato chiamato.

Il dirigente comunale, cinquantenne al terzo mandato da dirigente esterno, arriva addirittura a considerare il proprio incarico come una sorta di “missione civile”:

“Ho accettato di entrare in comune perché lo considero un servizio civile. Guadagnavo molto di più facendo la professione. Che sia chiaro: non era per una questione di soldi. È interessante la posizione. Vedere le trasformazioni urbanistiche ed edilizie dal lato degli indirizzi politici e della pubblica amministrazione è un’esperienza interessante. Per un urbanista progettare il piano regolatore di una città come questa è il massimo. Anche se non sono entrato specificatamente per questo; ci sono arrivato piano piano, in modo peraltro non indirizzato da me. Come esperienza professionale è straordinaria. In ogni caso è sempre un servizio civile, perché mi divertivo di più a fare il progettista”.

Con tutt’altro tono si esprime invece il dirigente regionale, che dopo aver svolto un’intera carriera all’interno degli organismi direttivi di un’associazione di rappresentanza degli interessi artigiani ed essendosi occupato della riorganizzazione di una grossa società cooperativa, all’età di 55 anni è stato nominato dirigente con l’incarico di guidare un importante settore di intervento regionale e di curarne la riforma organizzativa. Egli spiega in questo modo il suo ingresso e la parziale delusione causata dal concreto evolversi del suo ruolo:

“Avevo concluso un iter lungo di riorganizzazione della ... (nome della società presso cui lavorava, *ndr*). Avevo curato la preparazione e il coordinamento di un nuovo gruppo di risorse umane. La proposta mi è stata fatta dall’allora assessore a ... (denominazione dell’assessore, *ndr*), il quale è nel frattempo diventato il cd. ‘uomo forte della Giunta’ ... Io per la verità avevo qualche dubbio, perché le mie esperienze si erano tutte sviluppate in altri settori. Sapevo qualcosa di programmazione, dei meccanismi strutturali che governano la regione. Da parte della Giunta mi è stata caldeggiata la proposta sulla base dell’esigenza di riorganizzare il servizio e l’intera area di intervento. Questo aspetto mi è sembrato interessante, ma la realtà è completamente diversa. Non si tratta di riorganizzare niente”.

A ben vedere, il senso di scoramento di questo dirigente pare riflettere un atteggiamento di fondo non differente da quello emerso nel caso del dirigente M, anche se tale atteggiamento *proattivo* risulta nei due casi, rispettivamente, appagato e frustrato!

Il dirigente I, soffermandosi poi sulle ragioni del fallimento del progetto originario le attribuisce a un sentimento diffuso di inerzia burocratica e alle numerose carenze in termini di strutture e di capacità orientate all’innovazione.

Per quanto riguarda la formazione professionale, i due dirigenti ritengono di aver acquisito gli strumenti e le conoscenze più rilevanti nel settore privato, nel periodo intercorso tra la laurea e l’ingresso nella pubblica amministrazione, e non celano un certo sospetto, come si è già anticipato, a riguardo dei “burocrati costanti”, nei confronti delle

iniziative e dei corsi organizzati all'interno del settore pubblico, giudicati scarsamente adeguati e congruenti rispetto ai fabbisogni formativi. Il dirigente comunale sostiene inoltre di svolgere egli stesso il ruolo di docente presso l'Università locale insieme ai propri collaboratori: "La formazione la facciamo noi agli altri. Perché questo comune svolge attività sia di pianificazione che di gestione della trasformazione urbana che sono assolutamente innovative su tutto il piano nazionale. Infatti ho partecipato io stesso come docente a corsi di formazione. Anche il mio personale partecipa a corsi in qualità di docente. Abbiamo un legame strettissimo con l'Università, in quanto sia i consulenti del nuovo piano regolatore che molti degli incaricati di settori specifici lavorano nelle Università della regione. Insomma il quadro è abbastanza aperto dal punto di vista culturale".

Gli intervistati esplicitano tuttavia la loro diversa visione della *mission* dirigenziale, che dovrebbe essere scevra da qualsiasi lacciolo burocratico, rispetto ai dirigenti interni in occasione delle domande relative alle disfunzioni organizzative. Così argomenta il dirigente regionale I: "(Non ritengo di avere tutti gli strumenti gestionali, organizzativi e normativi necessari allo svolgimento del mio lavoro, ndr) ... perché in qualsiasi struttura complessa, il gestore dovrebbe avere significative disponibilità di personale e di risorse. Noi non rientriamo in nessuno dei due casi. Quindi non solo non gestiamo, ma siamo costretti ad imbarcarci in procedure impelaganti, di dialogo con altri servizi che si occupano della gestione delle risorse trasversali e che si fanno un punto di onore di non dialogare mai con quelli che devono poi concretamente gestire le loro risorse. Questa è la mia posizione, che non ho problemi a esplicitare anche durante le riunioni interne. È il problema principale. Il fatto è che non c'è secondo me un disegno strutturale dotato di qualche senso. Questo è dovuto in gran parte all'invasività della sfera politica. Ma non perché qualcuno mi dice quale pratica devo finanziare, cosa che sarebbe già discutibile, ma ancora comprensibile, ma perché tendono ad impicciarsi dei fattori specifici dell'organizzazione con risultati – in media – pessimi".

Il dirigente M lamenta invece un eccesso di inerzia amministrativa che incide particolarmente sui tempi di passaggio dalla fase della formulazione delle politiche e dei progetti alla fase della loro concreta implementazione.

Ritornano, anche tra i due nostri "*in-and-outers*", motivi di insoddisfazione in riferimento al sistema di valutazione, eccessivamente ancorato, a giudizio dei due intervistati, a parametri e standard burocratici rigidi e predefiniti che vengono percepiti come incongruenti rispetto ai contenuti e alle modalità del lavoro.

Ma soprattutto, come sottolinea in un passaggio illuminante il dirigente M, la valutazione condotta in base al raggiungimento degli obiettivi può essere spesso fuorviante per due fondamentali ragioni: gli obiettivi mutano talvolta rapidamente al mutare delle contingenti

percezioni in merito alla loro salienza da parte dei politici; il raggiungimento degli obiettivi, in un'organizzazione che attribuisce le competenze dirigenziali per "materie" o per settori (piuttosto che appunto per obiettivi) dipende dall'attività congiunta di più dirigenti "pari-ordinati" cosicché le responsabilità sono in concreto indistinguibili.

"Io faccio una grandissima fatica, perché questo sistema di valutazione è assolutamente non congruente. E quindi sono costretto a fare un lavoro che vorrei non fare. Assolutamente burocratico. La natura del lavoro amministrativo fa sì che il raggiungimento degli obiettivi non dipenda completamente dai dirigenti. Perché ci sono cambiamenti in corsa, proprio a livello politico, che comportano spostamenti di obiettivi, di mesi o di anni, eliminazione di obiettivi, sostituzione di obiettivi; tutto in tempo reale. Quando allora noi facciamo la pianificazione degli obiettivi da perseguire ci troviamo alla fine ad aver raggiunto obiettivi che nessuno ci aveva dato e a non aver raggiunto gli obiettivi che ci eravamo prefissati di raggiungere. E tutto questo cambiando gli obiettivi quattro volte in un anno. (...) Gli obiettivi sono la contraddizione principale dell'amministrazione. La contraddizione è costituita dal fatto che l'organizzazione del lavoro burocratico è per competenza, non per obiettivi. E quindi raggiungere un obiettivo significa mettere insieme diverse competenze. (...) Tra un'organizzazione per competenze e una per obiettivi c'è una distanza abissale".

Sul piano delle relazioni interne alla struttura organizzativa, i due dirigenti, entrambi di seconda fascia, affermano di intrattenere rapporti frequenti e cooperativi sia con il dirigente generale che con i responsabili di settore di pari livello. Il dirigente comunale M sottolinea il ruolo pivotale giocato dal suo settore all'interno dell'area nei confronti degli altri:

"Sono rapporti ottimi con tutti i dirigenti perché li conosco da tempo. Io ho la caratteristica di avere un compito ben definito e una notevole autonomia. Per cui dirigo effettivamente l'Unità organizzativa di maggiore visibilità ma anche con maggiori responsabilità di coordinamento. Tutte le altre infatti si riferiscono alla mia e confluiscono qui nelle scelte di piano".

Più complesso appare invece il rapporto con la sfera politica, anche se, come è stato accennato all'inizio del paragrafo, in generale descritto in termini positivi a fronte del legame che viene ad instaurarsi tra nominato e nominante. Il dirigente comunale sostiene di aver un ottimo rapporto con l'assessore di riferimento, ma di incontrare ostacoli e difficoltà nei confronti del lavoro del Consiglio:

"L'ingerenza non c'è con l'assessore, ma con il Consiglio comunale e gli organi del Consiglio comunale. La Giunta esercita in modo corretto la sua funzione. Il problema è con la politica in senso lato attraverso gli eletti. Io leggo una continua confusione tra ruolo degli eletti e dei tecnici. I politici vengono a fare i tecnici e non lo sanno fare; i tecnici

vogliono fare i politici e non lo sanno fare. C'è una sorta di aggressione da parte dei politici ai danni della tecnica, nella convinzione che la politica possa tutto. Il Consiglio comunale stravolge le cose senza nemmeno sapere cosa sono. Sia prima attraverso i passaggi di commissione, sia dopo con le decisioni del Consiglio. Con delle procedure ai limiti della legittimità. Questa è la mia opinione da dirigente”.

Il dirigente regionale I lamenta invasioni e ingerenze da parte dell'assessore di riferimento e una scarsa capacità di collaborazione. Invoca la teoria della separazione tra politica e amministrazione come un principio apprezzabile ma aggiunge di non sperimentarla quotidianamente: “La separazione è raccomandabile, decisamente. Ma raccomandabile non nella logica del ruolo e delle competenze di uno come me; io credo che la separazione sia anche nell'interesse dei politici. Perché sarebbe più semplice anche per loro: dare gli input, verificare ex post, e poi confermare e liquidare. Invece di impicciarsi di tante cose di cui spesso non capiscono molto”.

Nonostante l'enfasi posta da uno dei due sul principio della separazione, le idee dei due dirigenti tendono infine a coincidere sul tema dell'affinità politica tra politico e burocrate; entrambi asseriscono che esso costituisca un fattore non prescindibile per instaurare un rapporto di tipo fiduciario ed entrambi sottolineano come abbia perso rilevanza la comunanza allo stesso partito a favore invece dell'appartenenza alla medesima coalizione.

## **2.4 L'accesso dall'esterno per concorso a metà carriera: il “libero professionista riconvertito”**

Un altro percorso di carriera emerso dall'analisi degli studi di caso è quello che ha contraddistinto un dirigente ministeriale (E) e un dirigente regionale (G) che sono entrati a far parte del settore pubblico dopo una più o meno lunga esperienza professionale nel settore privato. In questo caso l'accesso alla carriera pubblica non avviene per nomina o chiamata diretta da parte di assessori o ministri, ma come decisione consapevole di abbandonare l'occupazione precedente per partecipare a un concorso. Le motivazioni alla base di questa scelta sono da ricondursi al desiderio in primo luogo di iniziare una vita lavorativa e privata “più tranquilla”, e secondariamente di cogliere un'opportunità di completamento della propria esperienza professionale.

Per segnalare il carattere individuale di una scelta vissuta come un cambiamento di casacca, denominiamo questo tipo, probabilmente non molto diffuso, “libero professionista riconvertito”. Come vedremo la (ri)conversione, inevitabilmente, è solo parziale, in quanto questo tipo di dirigente mantiene la diffidenza, e una certa refrattarietà rispetto alle *routine* organizzative della burocrazia pubblica (vedi ad esempio il sistema di valutazione), e paradossalmente, forse proprio

per questo, ha sperimentato una mobilità interna (dopo aver sperimentato la “mobilità esterna”) ignota ad esempio a quelli che abbiamo denominato “burocrati costanti”. Prende poi deliberatamente le distanze rispetto alla sfera politica, evitando quanto più possibile ingerenze e tensioni e cercando di concentrare la maggior parte della propria attenzione all’espletamento delle proprie funzioni e alla risoluzione tecnica dei problemi che via via si presentano.

Le storie di vita dei due dirigenti appartenenti a questo gruppo divergono solamente in merito alla durata del periodo trascorso nel settore privato prima di sostenere il concorso pubblico. Il dirigente regionale G ha deciso di cessare l’attività professionale e di accedere alla carriera pubblica all’età di 51 anni, mentre il dirigente E è stato assunto presso un ministero molto prima, all’età di 35, dopo aver svolto circa otto-nove anni di attività come consulente e ricercatore.

Per l’intervistato G dunque la maggior parte dell’esperienza professionale è avvenuta al di fuori dell’apparato pubblico. Presentando un curriculum professionale congruente rispetto ai posti messi a bando, appunto per dirigenti tecnici, da un’amministrazione regionale del Sud (quella di appartenenza) ha preso parte al concorso sperando in un posto più sicuro. Va detto peraltro che, entrato nella qualifica dirigenziale in ragione del suo profilo *tecnico*, questo dirigente ha sperimentato una mobilità tra settori che *non* abbiamo riscontrato tra i dirigenti *generalisti* del tipo “burocrate costante”. Avendo iniziato la sua attività presso una commissione *ad hoc* della presidenza regionale, è stato successivamente trasferito presso un importante settore operativo con funzioni statistiche e di ricerca per poi spostarsi altre due volte ancora presso uffici dedicati rispettivamente al controllo degli atti e a interventi sul territorio.

Il dirigente G percepisce il proprio ruolo come quello di un tecnico orientato alla soluzione di problemi complessi, forte di una preparazione e di un’esperienza accumulata nel settore privato in qualità di professionista prima e di imprenditore poi per oltre venticinque anni. Contrappone spesso nel corso dell’intervista il modello del lavoro pubblico, imperniato sulle competenze giuridiche e amministrative al modello del lavoro privato maggiormente improntato alla risoluzione di problemi e alle abilità tecniche. Probabilmente in ragione di questo, dichiara di rapportarsi in maniera “neutrale” nei confronti dei rappresentanti politici, di mantenere deliberatamente le distanze e di non avvertire eccessive interferenze. In particolare, motiva questo modo la scelta di partecipare al concorso:

“Sono entrato perché l’ho considerato il coronamento di una carriera. Perché ho avuto una vita piacevole sotto molti punti di vista, ma anche stressante perché stavo sempre fuori, in aereo da un posto all’altro, da un cantiere all’altro. Vi erano molte responsabilità: lavori in galleria, lavori in miniera... Quando tu hai 51 anni come quando io entrai, lo consideri l’ultimo vagone dell’ultimo treno. L’ho fatto e mi è andata bene. Con un grosso rimpianto intendiamoci: perché io ancora mi sogno i cantieri la notte. Però ho la fortuna di lavorare in questo

servizio. Nella pubblica amministrazione, lei spesso non sa a cosa giova quello che fa; invece qui no, ci sono delle belle soddisfazioni”.

Il dirigente G dichiara dunque di essere soddisfatto dell'esperienza intrapresa, che viene ripetutamente descritta come l'approdo finale della propria carriera lavorativa e sottolinea come pur avendo ormai maturato l'età pensionabile sia intenzionato a prolungare il periodo di permanenza sul luogo di lavoro, qualora le riforme in campo previdenziale lo rendano possibile.

Risulta invece diverso il livello di soddisfazione professionale del dirigente ministeriale E che mostra ancora i segni della delusione per la fine prematura della cooperativa da lui stesso coordinata (alla quale partecipavano circa 400 giovani tra ricercatori e consulenti) a causa del graduale “travaso” verso il settore pubblico. Subito dopo la laurea, egli aveva infatti promosso e guidato una società di servizi – grazie agli incentivi messi a disposizione dalla Legge 285 del 1977 (provvedimenti a favore dell'occupazione giovanile) – che nel tempo si era rivelata capace di realizzare progetti di interesse nazionale e di estendere in breve tempo il proprio raggio di azione.

Ciononostante, percorrendo le orme degli altri soci/ricercatori, il dirigente E decise egli stesso di partecipare a un concorso bandito da un'amministrazione statale riservato ai destinatari dei finanziamenti messi a disposizione dal provvedimento del 1977. Negli anni successivi si è poi trasferito presso un'altra amministrazione dello stato, ed in particolare presso un settore considerato maggiormente stimolante e più adeguato alla formazione di partenza. Così il dirigente E ha ripercorso le tappe che hanno scandito l'approdo alla carriera pubblica: “L'attività imprenditoriale promossa dalle Legge 285 era considerata anche di supporto all'amministrazione dello stato. Erano in realtà progetti sviluppati da un ministero attraverso rapporti di consulenza con società cooperative che erano previste dalla legge sull'occupazione giovanile, proprio per favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di giovani disoccupati. Quindi possiamo dire che era un po' l'iter previsto, che abbiamo fatto in tanti, per entrare nell'amministrazione. Io avevo provato anche altre strade. Avevo fatto un concorso per una borsa di studio all'università. Avevo fatto anche un altro concorso per il Cnr; ero risultato idoneo ma non mi diedero la borsa. Poi ho partecipato ad alcune selezioni presso un'organizzazione che si occupava di cooperazione per lo sviluppo. Però anche lì non se ne fece nulla. Questa cooperativa che in realtà avrebbe potuto crescere indipendentemente dal lavoro fatto per l'amministrazione dello stato, si è poi svuotata non appena l'amministrazione ha messo a bando i concorsi. E non siamo riusciti a mantenerla viva e a metterci nel mercato della ricerca o della consulenza. Anche se questo sarebbe stato più stimolante dell'entrata nel meccanismo della pubblica amministrazione. Peraltro so che l'amministrazione attraverso questa immissione anche massiccia di personale ha risolto una serie di problemi concreti e annosi, come l'apertura dei musei, l'apertura delle biblioteche, il fun-

zionamento degli uffici. Il motivo sta quindi nella difficoltà della struttura che avevamo creato di entrare nel mercato della ricerca”.

L'elemento che maggiormente colpisce nel racconto dell'intervistato è in qualche modo il contrasto tra lo spirito imprenditoriale che animava il primo progetto intrapreso e l'automatismo dell'accesso alla carriera pubblica, previsto dai concorsi successivamente banditi da alcune amministrazioni ministeriali. Il dirigente E coglie egli stesso questa contraddizione evidenziando un'insoddisfazione latente per la mancata costruzione di un percorso professionale autonomo nel mercato della consulenza e della ricerca e quindi una conseguente percezione della carriera pubblica come un'alternativa più sicura ma meno attraente. Alla pari del dirigente G, egli definisce il proprio ruolo come quello di un tecnico che cerca di entrare nei contenuti del proprio lavoro e di districare situazioni ad elevato grado di complessità, potendo fare affidamento su una preparazione e su un livello di scolarizzazione piuttosto elevati.

Sul piano della formazione entrambi i dirigenti esprimono scetticismo sulla validità e l'utilità delle iniziative promosse internamente all'amministrazione.

Il dirigente G dichiara di aver atteso a numerosi corsi di specializzazione, su tematiche ampie e differenziate (dalla direzione delle risorse umane al problema della gestione dei disastri ambientali, ecc.), ma non esita ad affermare di fare leva soprattutto sull'esperienza e le conoscenze acquisite nel settore privato, sia come libero professionista che come fondatore d'impresa.

Ed è probabilmente sulla base di questo bagaglio culturale e cognitivo originatosi e modellatosi nel settore privato che egli esplicita una discreta diffidenza nei confronti delle pratiche d'azione burocratiche considerate in qualche modo “subordinate” ai metodi di stampo aziendale. Non esita tuttavia a riconoscere alcune carenze personali come in particolar modo le competenze di natura giuridica e amministrativa: “Tra le mie carenze vi è certamente quella giuridica. Anche se ho fatto parecchi corsi. Ma le carenze sono solo di tipo giuridico. Non per parlare male dei colleghi: ma io ho un'esperienza più che ventennale di lavoro privato”.

Il dirigente E sostiene di aver frequentato solamente un corso organizzato all'interno delle pubbliche amministrazioni e di essere invece impegnato in prima persona in qualità di docente presso enti e organizzazioni pubbliche esterne proprio grazie all'elevata esperienza tecnica acquisita sia prima che dopo essere entrato nell'amministrazione statale.

“Ho partecipato a un corso organizzato dal ministero sulla riforma dei procedimenti della pubblica amministrazione, sulla normativa. In generale, i corsi li ho fatti io agli altri. Ho fatto delle docenze presso la Scuola Superiore e attività di formazione agli interni ai fini dei passaggi di qualifica. Altre attività di insegnamento periodicamente le faccio per il comando dei carabinieri, per un gruppo specializzato che si occupa delle tematiche di mio interesse”.

A questo proposito il racconto dell'intervistato presenta alcuni punti di intersezione con il profilo dei dirigenti-tecnici di nomina politica descritto sopra e con il modello degli *high fliers* che proponiamo nel prossimo paragrafo. Il fatto di considerarsi tutto sommato un tecnico dentro all'amministrazione, in possesso di un bagaglio di conoscenze specialistiche acquisite prevalentemente all'esterno del settore pubblico, fa sì che il "libero-professionista riconvertito" cerchi comunque di mantenere un contatto con interlocutori non appartenenti alla cerchia della propria divisione e che non rinunci a progressioni e miglioramenti del proprio status, nonché a riconoscimenti esterni della competenza accumulata.

Sul piano dei rapporti con il resto della struttura entrambi i dirigenti esprimono valutazioni positive. Il dirigente G, incaricato di dirigere un settore, dichiara di intrattenere rapporti collaborativi con il capo del suo dipartimento e con gli altri dirigenti di servizio, nonché con i propri subordinati. Afferma di considerarsi come il coordinatore di un gioco di squadra collettivo e di gestire in maniera informale e diretta il sistema delle attività e l'attribuzione delle competenze.

"Io prendo l'iniziativa, faccio, piglio. Se qualcuno desidera che una cosa non venga fatta me lo deve mettere per iscritto. Le faccio un esempio: può capitare che io mi svegli la domenica mattina e che mi metta in viaggio per andare a controllare l'elicottero. Qualcuno mi dice: Ma come, vieni a controllare di domenica? E io rispondo: Perché non ci devo andare? Mettimelo per iscritto, questo è il modo in cui lavoro".

Il dirigente E, a capo di due divisioni all'interno di un ministero, mette in luce come il *background* iniziale e il percorso di carriera degli altri due capi-divisione della direzione generale sia comune rispetto al proprio; essi appartengono alla stessa generazione (avendo un'età compresa tra i 40 e i 50 anni) e sono entrati presso il ministero tramite la medesima riserva concorsuale. Non stupisce dunque che i rapporti reciproci siano frequenti e collaborativi. Anche la valutazione del rapporto con il direttore generale viene espressa in termini positivi, anche se mancano incontri continui e formalizzati, essendo per lo più le interazioni mirate alla soluzione di problemi specifici e circoscritti.

Sempre con riferimento al tema delle relazioni interne alla struttura organizzativa, il dirigente E si sofferma sul problema della gestione delle risorse umane all'interno delle proprie divisioni. Sottolinea come in un settore altamente tecnico come quello di sua pertinenza sia indispensabile poter disporre di collaboratori con un elevato grado di professionalità e con elevata motivazione e come sia possibile ottenere questo obiettivo facendo ricorso a personale esterno che può essere selezionato e utilizzato sulla base delle specifiche competenze tecniche:

“La distinzione tra personale di ruolo ed esterni è importante. Il personale di ruolo comprende due funzionari di nono livello (...) e da assistenti amministrativi. Invece gli esterni sono praticamente tutti giovani ricercatori laureati. Alcuni hanno un profilo senior, altri sono ricercatori junior. Sono assegnati a contenuti tecnici, non amministrativi. La sproporzione tra personale di ruolo e personale esterno si riverbera sulla gestione amministrativa dei provvedimenti; ho una grande quantità di tecnici ma sono un po' carente sul versante della gestione amministrativa. (...) La valutazione delle capacità dei collaboratori è molto buona. Il vantaggio dell'utilizzo di consulenti esterni è che si possono scegliere le persone attraverso colloqui o veri e propri test, o tramite la richiesta di requisiti particolari. Sono tutti giovani e molto motivati”.

Si ripropone dunque la contraddizione latente tra i modelli di azione di natura burocratica in questo caso rappresentati dal personale di ruolo e i modelli di azione impostati alla consulenza e all'attività professionale sul libero mercato incarnati dai collaboratori esterni. La necessità di avvalersi di profili tecnici e di gestire le risorse umane con flessibilità ed elasticità, che assume un valore primario nel racconto dell'intervistato, si scontra poi con l'esigenza di colmare le lacune giuridico-amministrative – già evidenziate dal dirigente regionale – che pure compongono una parte rilevante del lavoro burocratico.

Sullo sfondo di questa contraddizione si originano le idee e le opinioni circa lo stato di utilizzo e specialmente gli esiti del sistema di valutazione. Entrambi i dirigenti appartenenti a questo terzo modello di carriera dimostrano di non essere pienamente a conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle procedure di valutazione e di ritenerle ad ogni modo scarsamente in grado di esercitare un impatto efficace e incisivo sull'azione amministrativa.

Così si esprime il dirigente ministeriale E: “Il sistema di valutazione teoricamente esiste. Annualmente ci viene chiesto di riempire dei prospetti e delle schede che servono a identificare le attività realizzate rispetto agli obiettivi. Quanto poi ad avere un esito, una valutazione, a meno che uno non abbia fatto dei disastri le valutazioni sono sempre positive. Ovviamente è anche il sistema che dovrebbe essere organizzato meglio. La direttiva del ministro da cui derivano i nostri obiettivi arriva a giugno, ma bisogna costruire tutto come se si fosse cominciato a gennaio. È chiaro che anche la valutazione alla fine viene fatta come se le cose fossero state fatte da gennaio... Insomma il sistema non funziona...”.

Il dirigente G racconta invece in termini vaghi come sia stata istituita una commissione all'interno della regione per la messa a punto delle procedure di valutazione al fine di allocare il premio di produttività ma come questa non abbia ancora prodotto alcun atto concreto.

Ma è sul versante dei rapporti con i politici che i “libero-professionisti mancati” o meglio riconvertiti ai pubblici impieghi fanno intravedere componenti importanti del loro profilo.

A differenza dei dirigenti di nomina politica che avvertono la delicatezza e allo stesso tempo la crucialità di questa relazione (anche solo per la possibilità di essere rinominati o revocati), sentendosene in qualche modo parte attiva, i dirigenti-ex libero professionisti affermano con convinzione di attenersi scrupolosamente al principio della separazione, al fine di evitare incomprensioni reciproche o tensioni latenti. Si spiega in questi termini il dirigente G:

“Non ho rapporti diretti con l’assessore. (...) Mi chiama pochissimo. L’assessore la parte amministrativa non la cura, si occupa solo dei grandi obiettivi. Ecco a un certo punto mi ha chiamato e mi ha detto: dobbiamo predisporre un elicottero per la città X. E io ho risposto al problema”.

Aggiunge poi che a livello regionale solamente i dirigenti di prima fascia sono soggetti alle alterne vicende della politica e quindi a repentini cambiamenti e *turn-over* negli incarichi, mentre il rischio della precarietà non viene particolarmente percepito a livello di dirigenti di servizio.

Maggiore preoccupazione viene invece espressa (comprensibilmente) dal dirigente ministeriale E circa gli effetti – proprio a livello statale – del “sistema delle spoglie” anche alla seconda fascia del ruolo dirigenziale.

“L’attuale sistema che implica l’applicazione in modo radicale dello spoils system, cioè l’avvicendamento nelle fasce alte di responsabilità in parallelo ai cambiamenti della maggioranza al governo, ha creato di nuovo un mix tra orientamento politico e attività amministrativa. Sul principio dello spoils system ho qualche riserva. Mi sembra un sistema poco adatto alla situazione italiana. Ci vorrebbe infatti un modello organizzativo estremamente leggero e flessibile, facilmente adattabile ai cambiamenti, che non è assolutamente il caso della nostra amministrazione, che è al contrario pesante, burocratica e molto estesa”.

Incidere sul grado di precarietà e di flessibilità delle carriere dirigenziali senza intervenire sull’intera configurazione delle strutture burocratiche e cioè in un sistema rigido come quello burocratico italiano dove manca un rapporto di scambio efficace tra mercato pubblico e mercato privato rischia dunque – nell’opinione dell’intervistato – di creare effetti perversi e cioè di rendere ancora più assoggettabile ai vertici politici gli orientamenti e le attitudini dell’alta dirigenza burocratica distogliendola da obiettivi di soddisfacimento degli standard di servizio.

In una prospettiva in cui il ruolo del dirigente (e nondimeno della macchina organizzativa che sotto di lui si dirama) è quello prevalentemente del *problem solver* piuttosto che del coordinatore-manager e dell’esecutore efficace di direttive programmatiche piuttosto che del-

l'imprenditore politico, i rischi paventati dello *spoils system* sono quelli di restringere i gradi (già piuttosto angusti) di autonomia degli alti burocrati e quindi di affievolire ulteriormente le loro capacità tecniche. Se così fosse, avrebbe la meglio il modello burocratico, al posto del più auspicabile – nelle opinioni degli intervistati – modello d'azione di derivazione professionale e privatistica.

## **2.5 L'accesso immediato per corso-concorso: gli "high fliers"**

Nell'ambito del gruppo di intervistati casualmente selezionati è stata inclusa una dirigente, che ha avuto accesso diretto alla carriera direttiva a seguito del corso-concorso organizzato dalla Scuola Superiore di pubblica amministrazione. Si tratta della più giovane dirigente da noi intervistata, la dirigente B, nata nel 1973, collocata a capo di una neo-istituita divisione presso un'amministrazione ministeriale.

Il profilo dell'intervistata e il tipo di carriera intrapresa risultano completamente diversi rispetto ai precedenti, e ancora scarsamente diffusi all'interno della dirigenza pubblica, sebbene destinati probabilmente a crescere. I tratti distintivi di questo tipo di carriera sono riconducibili all'elevato livello di scolarizzazione e di specializzazione (percepita quest'ultima come formazione permanente piuttosto che come fenomeno episodico), al desiderio di progredire costantemente mettendo a frutto le conoscenze acquisite e accumulando esperienze alternative, a un'autopercezione tipica del "tecnocrate" e al rapporto distaccato e a-conflittuale con la sfera politica. Le difficoltà manifestate sono invece quelle che riguardano le relazioni con il resto della macrostruttura, e in particolare con i dirigenti di un'altra generazione, e la necessità di accrescere la legittimazione e il riconoscimento per il proprio ruolo all'interno dell'ente di appartenenza.

Il curriculum presentato dalla dirigente B inanna successi scolastici con la partecipazione attiva a numerosi corsi di qualificazione. Subito dopo la laurea, l'intervistata frequenta un corso di specializzazione in discipline parlamentari, per poi iscriversi al secondo corso di laurea e poco dopo a un Master in diritto ed economia delle Comunità Europee. Nel frattempo, sostiene il concorso per accedere alla Scuola Superiore che le consente di entrare e di permanere nella scuola per due anni e mezzo, periodo durante il quale alterna esperienze di formazione ad esperienze di stage sia presso le amministrazioni ministeriali italiane che a Bruxelles.

La dirigente B racconta dunque di essere una dei 140 idonei (su 13.000 candidati) usciti dalla Scuola Superiore e di aver potuto scegliere la propria collocazione tra quelle disponibili presso i ministeri. Pur avendo desiderato inserirsi presso un ministero percepito come più congruo alla propria formazione, l'intervistata ha dovuto optare per un'altra amministrazione ministeriale, dove ricopre il ruolo di

capodivisione dall'aprile 2002. Non ritiene comunque di aver raggiunto la posizione ottimale e tende a considerare l'attuale incarico come temporaneo e foriero di alternative migliori.

“(Sono entrata in questo ministero, *ndr*) perché non potevo scegliere il ministero X. Non c'erano posti riguardanti l'argomento su cui sono più preparata, che ho seguito a Bruxelles e anche nel mio corso di studi universitari. Quindi l'alternativa è stata quella di venire qui, per occuparmi sempre della materia che mi interessa ma per un altro ministero. Questo posto ad ogni modo non fa tanto per me, perché non corrisponde esattamente al mio profilo di studi. Questa è una divisione che fa verifiche amministrativo-contabili. Secondo me sarebbe più opportuno come dirigente un profilo diverso, con una laurea diversa. Però questo ho trovato. È buono per cominciare, perché da qui ho una visione completa del processo di cui mi occupo. È un po' l'ultimo gradino di una scala; meno operativo degli altri soggetti, ma che tuttavia vede tutto il processo. Per ora va benissimo. Anche se le mie aspettative sono diverse: quelle di ruotare all'interno del ministero oppure di fare una nuova esperienza a Bruxelles. Vi è la possibilità di essere distaccati come esperto. Se possibile anche prima della scadenza del contratto biennale; occorre però il benestare del direttore generale, che me lo ha già dato in linea di massima. Ma prima del 2004 non se ne farà nulla”.

La ricerca attiva di un grado di congruenza massimo tra il ruolo svolto e la formazione di partenza contrasta apertamente con i gruppi di dirigenti presentati sino a qui, che si sono più volte richiamati al valore dell'esperienza, con riferimento anche ad incarichi e ruoli non direttamente attinenti al proprio curriculum iniziale.

L'attenzione alla congruenza tra formazione e occupazione si riflette anche nella percezione del proprio ruolo; la dirigente B non immagina se stessa come un coordinatore di risorse umane ma come un tecnico – o meglio un esperto – addetto a specifici *task*. Racconta volentieri di aver sostituito il direttore generale in incarichi svolti all'estero e di attendere con ansia il semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea per poter avere maggiori occasioni di gestire gli eventi collegati con quel processo.

Sostiene inoltre di non incontrare grosse difficoltà e grossi ostacoli nell'esercizio delle proprie funzioni se non quelle che derivano dal doversi rapportare con persone più anziane di lei (sia di pari livello che di livello inferiore) e quelle che riguardano le sue lacune personali nel campo statistico. Si dichiara comunque soddisfatta della formazione ricevuta presso la Scuola proprio perché di tipo generalista ovvero incentrata su numerose materie:

“La cosa positiva è che nei due anni di Scuola Superiore abbiamo avuto una formazione a 360 gradi. Il progetto era proprio quello di formare dei generalisti, e cioè di creare figure che fossero intercambiabili e spendibili un po' in tutte le amministrazioni. Quindi abbia-

mo avuto nozioni di economia, statistica, diritto comunitario pubblico e privato, di controllo di gestione, di lingua, di analisi degli investimenti pubblici, lezioni sui fondi strutturali, psicologia del lavoro, team building, un po' tutto. Quindi le materie più disparate. I primi sei mesi sono stati dedicati ad allineare i livelli di partenza e poi si è passati allo studio di tutte queste materie, uguali per tutti. Era molto sentito il fatto di essere molto giovani e di entrare come dirigenti in situazioni già strutturate, con dirigenti magari di 50 o 60 anni, che avevano avuto un percorso di carriera molto più lungo e più difficile. Abbiamo a tal proposito anche seguito dei corsi sulle tecniche di approccio e di gestione del personale; ci hanno preparato a come muoverci nel momento in cui saremmo entrati”.

I rapporti con il direttore generale sono descritti in termini positivi dalla dirigente B. Vi sono momenti formali di incontro con cadenza settimanale in cui il direttore generale riporta i contenuti degli incontri con il capodipartimento che a loro volta i capidivisione si impegnano a trasferire ai funzionari. Come si è anticipato, lievemente più critici appaiono le relazioni di scambio con i dirigenti delle altre divisioni e con i propri collaboratori soprattutto quando questi hanno un'età e quindi un cammino professionale e anche una cultura organizzativa molto diversa dalla dirigente B.

In questa percezione del proprio ruolo come tecnocrate, non stupisce che il rapporto con la politica venga vissuto in maniera distaccata. La dirigente B ritiene auspicabile il principio della separazione tra politica e amministrazione, ma lo giudica scarsamente realizzabile sul piano delle relazioni tra il ministro e i capidipartimento o i segretari generali. Afferma invece che a livello dei dirigenti di seconda fascia non si avvertono particolari ingerenze della sfera politica nella macchina burocratica. Sostiene poi che lo *spoils system* abbia avuto un impatto significativo all'interno del ministero di appartenenza, portando a numerosi ricambi e a mobilità interne. Conclude tuttavia dichiarando che il criterio dell'affinità politica pur essendo rilevante ai fini di una buona traduzione degli indirizzi politici in servizi e politiche pubbliche efficaci non possa sostituire il principio della competenza.

“È chiaro che (l'affinità politica tra dirigente e ministro, *ndr*) un po' conti. Però, almeno nel nostro caso, non tanto. Vi sono qui esempi di direttori generali che sono degli 'iper-tecnici', molto specializzati nella loro materia e che sono di colore diverso rispetto all'attuale ministro. Questo è un dato positivo. Molto spesso si prescinde dall'appartenenza politica e si nomina un tecnico. Alcune direzioni, come la nostra sono direzioni molto tecniche. Non può arrivare qualcuno che non abbia una competenza specifica. E infatti a capo di queste due direzioni sono state chiamate due persone esperte del settore. È evidente che quando ci sono entrambi i fattori, la competenza e l'affinità politica, il ministro preferirà chi gli è più affine”.

## 2.6 Conclusioni

Nella tabella che segue si è cercato di sintetizzare per ognuno dei quattro modelli di carriera identificati le informazioni corrispondenti alle dieci variabili utilizzate durante l'interpretazione dei casi. Dando dunque uno sguardo d'insieme alle caratteristiche dei quattro tipi di carriere è possibile avanzare alcune osservazioni conclusive.

La prima conclusione che si può trarre è che le modalità di accesso alla dirigenza pubblica risultano in effetti piuttosto variegate. Considerando che i nostri quindici casi sono stati "scelti a caso"<sup>5</sup>, anche se distribuendoli tra aree geografiche, livelli di governo e fasce dirigenziali in maniera più o meno equilibrata, è abbastanza indicativo che tra di essi sia stato possibile riscontrare quattro diverse strutture di carriera. In secondo luogo, come è possibile rilevare dalla tabella 1., si può ragionevolmente sostenere che ai diversi modelli di accesso alla funzione dirigenziale corrispondano altrettanti "tipi" di dirigenti che si distinguono quanto a competenze, atteggiamenti e interpretazioni del proprio ruolo.

E così, nel caso del burocrate costante emerge una correlazione abbastanza significativa tra le sequenze che hanno segnato la carriera (tutte interne) e le caratteristiche del percorso di formazione professionale (scarso, discontinuo e percepito come "residuale" rispetto al valore dell'esperienza), nonché con la percezione del rapporto tra politici e burocrati, impostata da un lato all'evocazione (dopo anni e anni di lavoro gomito a gomito con i politici) di una più chiara separazione, dall'altro a una sostanziale accettazione (a-conflittuale) delle eventuali ingerenze a fronte del riconoscimento di una quasi impossibile disgiunzione del momento politico dalla sfera della gestione.

Gli *in-and-outers*, di nomina politica, presentano invece un profilo e una cultura organizzativa abbastanza diversi. Essendo, nei casi da noi studiati, tecnici con una significativa esperienza nel settore privato, accedono alla pubblica amministrazione quasi per rispondere a una missione civile – come sottolineava con enfasi uno degli intervistati – per poter in tal modo mettere a disposizione del settore pubblico la propria esperienza e il proprio *know how*. Se questa è l'auto-definizione del ruolo dirigenziale diventano immediatamente comprensibili e congruenti le attitudini e gli atteggiamenti evidenziati da questi dirigenti, i quali si mostrano decisamente refrattari verso qualsiasi iniziativa di sapore "burocratico" (dalle opportunità di formazione al sistema di valutazione) e non hanno timore di vivere in maniera intensa e propositiva (sia in caso di relazioni cooperative sia in caso di rapporti conflittuali) l'interscambio con il politico di riferimento.

Il libero professionista convertito agli impieghi pubblici – che per alcuni aspetti potrebbe mostrare qualche affinità con i dirigenti esterni di nomina politica – fa parte invece di una categoria di carriere con proprie specificità. Se, alla pari dell'*in-and-outer*, offre una raffigurazione del proprio ruolo in termini squisitamente tecnici e non esita a

5. Con l'espressione "scelti a caso" si vuole rimarcare che *non sono stati scelti* – perché non sarebbe stato possibile, data la scarsa numerosità – *in base ad un preciso disegno di campionamento e mediante metodi di "selezione casuale"*. Essi non evidenziano dunque un elevato grado di rappresentatività.

mostrarsi diffidente rispetto alle più radicate abitudini e prassi burocratiche, tende a vivere il rapporto con la sfera politica in maniera molto più distaccata e separata. La decisione di abbandonare in via definitiva il lavoro nel settore privato per intraprendere una carriera più stabile e senza limiti di tempo nel settore pubblico fa una discreta differenza rispetto al dirigente a contratto. Si avvertono infatti i rimpianti nei confronti dei valori della libertà e del rischio che connotavano l'attività imprenditoriale del passato e una malcelata scontentezza – soprattutto in quelli di più giovane età – nei confronti di un ambiente di lavoro oppresso da vincoli e da obblighi che spesso impediscono un pieno conseguimento degli obiettivi.

Ancora diverso è infine il quarto modello di carriera individuato, quello degli *high fliers*, destinato a crescere di importanza soprattutto nelle amministrazioni statali ma che certo potrebbe essere utilmente promosso anche in quelle regionali e locali. Esatto contraltare del burocrate costante, l'*high flier* può appunto permettersi di volare alto e di raggiungere con un soffio posizioni apicali utilizzando la leva della conoscenza e della specializzazione e sfruttando *skills* e competenze riconosciute e legittimate dal meccanismo del corso-concorso. L'unico caso rientrante in questo *tipo* che abbiamo potuto studiare mostra – in misura superiore a tutti gli altri – un'elevata propensione al miglioramento e all'avanzamento continuo, alla formazione permanente e a una mobilità sia interna che esterna all'apparato pubblico. Utilizza un linguaggio specialistico e non-burocratico, conosce le lingue straniere e trova talvolta disagevole dover interagire con i colleghi (assai più anziani) della carriera interna.

Se dunque i quattro modelli di carriera presentano tratti distintivi autonomi, è possibile e opportuno – è questa la terza conclusione che traiamo dall'indagine – cercare di metterli in relazione con *politiche per la dirigenza differenziate e mirate*, muovendo dall'assunto che a motivazioni, attitudini e atteggiamenti diversi non possano corrispondere le medesime strutture di opportunità e di incentivi. O, anche, che, se si vogliono diffondere certe abilità o inclinazioni, occorre preconstituire incentivi per strutture delle carriere conseguenti.

Quali sono dunque gli incentivi che possono essere offerti al “burocrate costante”? Innanzitutto è importante precisare come questo “tipo” abbia sempre meno l'aspetto del maschio meridionale, con alle spalle una *lunga* trafila all'interno della burocrazia e con una laurea presa magari mentre era già impiegato nella pubblica amministrazione al preciso scopo di poter essere immesso nel ruolo dirigenziale (immagine ancora restituita dalla manualistica di scienza dell'amministrazione), e abbia invece sempre di più l'aspetto di una donna entrata in servizio con una buona formazione universitaria e una particolare inclinazione allo studio, che, pur partendo da posizioni funzionali ha abbastanza rapidamente superato le varie tappe della carriera per concorso. A queste persone dovrebbero dunque essere prospettati incentivi in termini di qualificazione permanente, di mobilità sia interna che esterna agli enti di appartenenza, e di flessibi-

lità funzionale al fine di valorizzare e di non ossificare le potenzialità derivanti dall'esperienza oltre che per evitare il ristagno delle capacità e il calo delle motivazioni.

Queste opportunità sarebbero invece incongruenti rispetto al profilo degli *high fliers*, persone che entrano nella pubblica amministrazione con un livello già molto alto di motivazione e che sono alla costante ricerca all'interno del ruolo dirigenziale di posizioni di particolare prestigio. Questi soggetti si dimostreranno allora particolarmente sensibili verso la possibilità di accumulare esperienza in settori, uffici e amministrazioni differenti, sia in Italia che all'estero, e verso la possibilità di essere preposti a funzioni strategiche direttamente connesse al perseguimento degli obiettivi piuttosto che a funzioni strumentali o amministrative. A livello statale ciò invece non sempre avviene e anzi risultano dominanti le politiche e le iniziative modellate sul profilo dei burocrati costanti che ancora costituiscono la parte di gran lunga maggioritaria del personale dirigente. L'esiguo numero di *high fliers* non sempre dunque trova una collocazione adeguata e corrispondente alle proprie aspettative ed è quindi "utilizzato" dai ministeri in maniera non ottimale. È evidente che lo sviluppo di un'unica e indistinta politica del personale (o per meglio dire *amministrazione* del personale) sia per i burocrati costanti che per gli *high fliers*, come di fatto avviene all'interno dei dicasteri, crei per forza malcontento ed effetti controintuitivi. A livello regionale e comunale risulta poi ancora assente un meccanismo di reclutamento e selezione della dirigenza come quello del corso-concorso e viene da chiedersi a questo proposito se non sia auspicabile importare e replicare una tale modalità di accesso e di selezione per la propria dirigenza interna.

Ancora diversa dovrebbe essere la struttura degli incentivi per gli *in-and-outers* che vanno e vengono nella pubblica amministrazione e, forse, per i liberi professionisti ri-convertiti agli impieghi pubblici. I primi invocano una maggiore autonomia ed elasticità nell'esercizio delle proprie funzioni nell'ambito di un rapporto dialettico e da pari a pari con il politico di riferimento preposto a decidere e ad allocare le risorse. Anche i secondi chiedono meno burocrazia e più flessibilità, meno vincoli e più spazi per mettere a frutto le proprie abilità, ma nell'ambito di una chiara distinzione funzionale con i depositari dell'indirizzo politico, dai quali non desiderano troppe interferenze.

Proprio la capacità da parte delle burocrazie di mettere a punto un sistema differenziato di politiche per la dirigenza risulta forse la sfida più rilevante che emerge dai risultati di questa ricerca; politiche del personale che diventino risorsa strategica (*visible asset*) all'interno delle organizzazioni pubbliche in un momento in cui le pratiche di ricambio e di cambiamento degli incarichi direttivi dell'amministrazione sono sempre più rese possibili.

Sino ad oggi tuttavia i modelli di gestione e di governo del personale direttivo pubblico sembrano ancora piuttosto distanti da quanto auspicato e il cammino verso la creazione di un vero e proprio *mercato* della dirigenza pubblica appare ancora impervio.

**Tabella 2.1 Quadro sinottico dei “tipi” di dirigenti in base alla struttura delle carriere**

	<b>Il burocrate costante</b>	<b>Gli <i>in-and-outers</i> di nomina politica</b>	<b>Il libero professionista riconvertito</b>	<b>Gli <i>high fliers</i></b>
<b>1. Tappe della carriera</b>	<p>Accesso subito dopo la laurea</p> <p>Successione di concorsi interni fino al livello dirigenziale</p>	<p>Svolgimento della gran parte della carriera nel settore privato</p> <p>Assunzione diretta di incarichi dirigenziali a tempo determinato per chiamata della giunta o del Ministro</p>	<p>Svolgimento della gran parte della carriera nel settore privato</p> <p>Assunzione tramite concorso</p>	<p>Accesso diretto alla carriera direttiva a seguito del corso-concorso presso la SSPA</p>
<b>2. Formazione</b>	<p>Formazione iniziale di tipo giuridico od economico</p> <p>Scarsa formazione <i>on the job</i></p> <p>Attribuzione di grande rilevanza al valore dell'esperienza</p>	<p>Formazione iniziale di tipo tecnico</p> <p>Formazione svolta prevalentemente prima di entrare nella pubblica amministrazione</p> <p>Diffusori di formazione all'esterno una volta entrati</p>	<p>Formazione iniziale di tipo tecnico</p> <p>Accumulazione di esperienza nel settore privato</p> <p>Alcune esperienze formative dopo l'accesso</p>	<p>Formazione iniziale di tipo giuridico</p> <p>Elevato livello di scolarizzazione</p> <p>Numerose esperienze di qualificazione dopo l'accesso (master, Scuole di specializzazione, ecc.)</p>
<b>3. Percezione del proprio ruolo</b>	<p>Coordinatori e gestori di progetti e di risorse umane se di 1° livello</p> <p>Ruolo tecnico se di 2° livello</p>	<p>Tecnici prestati alla pubblica amministrazione</p> <p><i>Public manager</i> autonomi e liberi da ogni vincolo</p>	<p>Tecnico orientato al <i>problem solving</i></p>	<p><i>Grand commis</i> di stato (o tecnocrati) desiderosi di mettere a frutto quanto più possibile le proprie competenze</p> <p>Ricerca di alternative sempre migliori</p>
<b>4. Problemi organizzativi</b>	<p>Carenze di personale, di luoghi e spazi, rigidità burocratiche</p>	<p>Lungaggini e rigidità burocratiche</p> <p>Vincoli normativi</p>	<p>Limiti personali come la mancanza di competenze di tipo giuridico e amministrativo</p>	<p>Limiti personali derivabili dalla poca esperienza sul campo ovvero dalla giovane età</p> <p>Carenze di personale</p>
<b>5. Rapporti con il dirigente generale*</b>	<p>Formali e collaborativi</p>	<p>Collaborativi e frequenti</p>	<p>Collaborativi</p>	<p>Rapporti formali</p>
<b>6. Rapporti con gli altri dirigenti</b>	<p>Di natura informale</p>	<p>Collaborativi e informali</p>	<p>Collaborativi e informali</p>	<p>Informali, ma più difficoltosi con dirigenti anziani</p>

\* Riferito ai dirigenti di seconda fascia

**Tabella 2.1 segue**

	<b>Il burocrate costante</b>	<b>Gli <i>in-and-outers</i> di nomina politica</b>	<b>Il libero professionista riconvertito</b>	<b>Gli <i>high fliers</i></b>
<b>7. Rapporti con i dipendenti</b>	Di natura informale	Di natura informale	Informali: gioco di squadra	Collaborativi
<b>8. Utilizzo del sistema di valutazione</b>	Elevata istituzionalizzazione e diffusione dei sistemi di valutazione tramite l'operato dei nuclei nei comuni  Media diffusione nelle regioni  Scarsa diffusione nei ministeri	Diffidenza nei confronti dei meccanismi burocratici di valutazione ritenuti scarsamente efficaci	Diffidenza e scetticismo nei confronti del sistema di valutazione, peraltro poco conosciuto	Giudizio positivo ma ancora poco diffuse le pratiche di valutazione
<b>9. Rapporti con i politici</b>	Valutazione positiva della separazione tra politica e amministrazione, ma scetticismo sulla sua effettiva implementazione	Valutazione positiva, ma riconoscimento del valore politico dell'attività amministrativa	Valutazione positiva e deliberata presa di distanza rispetto ai politici	Valutazione positiva della separazione e deliberata presa di distanza rispetto ai politici, poche occasioni di incontro
<b>10. Valutazione dello <i>spoils system</i></b>	Percezione di un impatto contenuto a livello comunale e regionale  Maggiore dose di "stress" sui dirigenti statali soprattutto se di 1° livello  Desiderio di fissare delle soglie all'utilizzo della nomina politica e di certificare le competenze dei dirigenti	Valutazione positiva e sottolineatura dell'importanza del rapporto fiduciario tra politici e burocrati	Valutazione positiva condizionata all'esistenza di meccanismi di accreditamento delle competenze dirigenziali	Riconoscimento degli effetti dello <i>spoils system</i> ma affidamento sulle capacità tecniche degli incaricati

# Profilo, carriera, ruolo e atteggiamenti dei dirigenti pubblici italiani.

## Un primo esame dei dati di *survey* su ministeri, regioni e grandi comuni

### 3.1 Introduzione

In questo capitolo viene presentata una esplorazione ad ampio raggio dei dati raccolti attraverso l'indagine campionaria condotta mediante interviste telefoniche. Nel capitolo introduttivo sono stati già esposti in sintesi le finalità, i contenuti e gli aspetti metodologici dell'indagine. Si ricorda che nell'Appendice B è peraltro riportato per esteso il testo del questionario. Qui basterà ricordare che si tratta di una rilevazione che per ampiezza del campione ed estensione dei temi trattati non ha molti precedenti<sup>1</sup>. Grazie alla notevole articolazione tematica del questionario, l'indagine consente quindi di approfondire una molteplicità di aspetti e di studiare l'influenza su comportamenti, atteggiamenti e opinioni dei dirigenti pubblici di una molteplicità di potenziali fattori esplicativi.

In questa sede non è possibile sviluppare tutti questi possibili approfondimenti. Ci si limiterà dunque ad una esposizione a carattere prevalentemente descrittivo, finalizzata a mettere in luce le evidenze che appaiono di maggiore interesse e a far intravedere, per esemplificazioni, le potenzialità conoscitive di una interrogazione più sofisticata del *dataset*. Come è stato anticipato nel capitolo introduttivo, si cercherà anche di mettere a frutto i dati *quantitativi* della *survey* per sviluppare le intuizioni emerse nell'ambito dell'indagine *qualitativa* presentate nel capitolo precedente. Come si ricorderà, attraverso l'indagine esposta nel capitolo precedente è stata elaborata una "tassonomia" dei percorsi di carriera a cui, come si è visto, appare plausibile associare alcuni "tipi di dirigenti" i quali si può ipotizzare presentino caratteristiche peculiari quanto ad atteggiamenti nei confronti dell'ambiente organizzativo, abilità, percorsi formativi ed autopercezione del ruolo. Nel corso di questo capitolo si cercherà di operationalizzare quella classificazione. Questo ci costringerà peraltro a definire in maniera concettualmente ed empiricamente più nitida quali proprietà attribuiamo a ciascun tipo ed a elaborare una vera e propria "tipologia". I dati dell'indagine campionaria ci consentiranno così di *misurare* quanto è diffuso ciascun "tipo" all'interno delle amministrazioni pubbliche da noi considera-

1. Si noti che poiché nel campione, per ragioni esposte nel primo capitolo, i comuni sono stati leggermente sovrarappresentati rispetto a regioni e ministeri, nell'analisi dei dati è stato introdotto un "peso". I dati aggregati relativi all'interno campione forniti nelle tabelle che seguono sono dunque ponderati.

te. Avendo quindi classificato la totalità dei nostri intervistati con riferimento ai vari “tipi” di cui si compone la “tipologia”<sup>2</sup>, potremo anche sottoporre ad una ulteriore e più robusta verifica empirica l’ipotesi che ciascun “tipo” di dirigente presenti atteggiamenti e caratteristiche peculiari. In ogni caso, potremo verificare *quali* peculiari caratteristiche, con riferimento alle varie dimensioni considerate dal questionario, presentano i diversi tipi.

**Tabella 3.1 Dirigenti che hanno lavorato nel settore privato**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Come lavoratore dipendente	21,1	27,7	29,6	24,9
Come lavoratore autonomo	12,8	17,4	25,0	16,2
Sia come dipendente che come autonomo	2,4	5,9	9,3	4,7
No	63,7	49,0	36,1	54,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(758)	(639)	(216)	(1.613)

**Tabella 3.2 Dirigenti che hanno lavorato nel settore privato per zona geografica dell’amministrazione in cui attualmente operano**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Ministeri	Tutti
Come lavoratore dipendente	33,0	35,4	30,9	23,5	21,1	24,9
Come lavoratore autonomo	22,5	15,9	18,4	18,8	12,8	16,1
Sia dipendente che autonomo	7,1	4,4	10,3	6,2	2,4	4,7
No	37,4	44,2	40,4	51,5	63,7	54,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(182)	(113)	(136)	(421)	(758)	(1.610)

Prima di passare all’operazionalizzazione della tipologia, conviene comunque svolgere una breve ricognizione generale sui percorsi di carriera dei dirigenti pubblici (paragrafo 3.2), poiché è sostanzialmente sul differente percorso che ha condotto all’accesso alla dirigenza che si basa la tipologia (paragrafo 3.3). Nei paragrafi successivi passeremo in rassegna, in sequenza, i vari temi toccati dal questionario.

2. Sul significato che il termine “tipologia” assume in ambito scientifico – a differenza di quanto avviene ormai comunemente nel linguaggio quotidiano e in quello burocratico – si fa rinvio alla nota 3 del secondo capitolo.

### 3.2 Esperienze lavorative fuori dalle amministrazioni pubbliche e modalità di ingresso

Il campione si divide quasi a metà fra coloro che non hanno mai avuto alcun tipo di esperienza lavorativa nel privato (che, di poco, prevalgono) e coloro i quali invece ne hanno avuto almeno una (tabella 3.1). Nella maggior parte dei casi si tratta peraltro di esperienze di breve periodo: il 60% di coloro che hanno lavorato nel privato lo ha fatto per non più di tre anni. Deve essere inoltre notato che solo per una minoranza (circa il 15%) si trattava di un lavoro di tipo dirigenziale.

La percentuale di dirigenti che ha avuto esperienze di lavoro nel privato raggiunge i livelli più elevati nei comuni (il 64%) e nelle regioni (il 51%), mentre risulta inferiore al 40% nei ministeri. A questo si deve aggiungere che l'esperienza nel privato è stata, in media, di più lunga durata per i dirigenti comunali (poco più di 6 anni<sup>3</sup>) e regionali (poco più di 4 anni e mezzo) che per quelli ministeriali (3 anni e mezzo) e che durante tale esperienza avevano già raggiunto il livello dirigenziale il 19% dei dirigenti comunali con esperienze nel privato, dal 18% di quelli regionali e solo dall'11% di quelli che operano nei ministeri.

Questi dati cominciano con il segnalare un fenomeno già noto, ma che verrà ulteriormente documentato nelle pagine (e nelle tabelle) che seguono, e cioè il carattere tendenzialmente *introverso* della carriera dei dirigenti statali. Rispetto a studi precedenti, il nostro documento come tale fenomeno persista al livello ministeriale mentre trovi un riscontro assai più limitato all'interno delle amministrazioni regionali e locali. Tale differenza appare inoltre più netta, per ragioni ovvie, qualora si considerino le sole amministrazioni del Centro o del Nord. Tuttavia è interessante notare che, *anche nel Sud*, il grado di *introversione* della dirigenza, nelle amministrazioni regionali e locali, è inferiore a quello della dirigenza ministeriale (tabella 3.2).

Naturalmente, il grado di *introversione* non dipende da caratteristiche strutturali delle *amministrazioni ministeriali* (o non solo) quanto dalle caratteristiche dei soggetti che queste ultime attraggono o deliberatamente reclutano. Lo si intuisce controllando la propensione alla "monogamia professionale" per il titolo di studio. Si scopre che vi è una relazione tra il tipo di laurea conseguito e le esperienze nel settore privato. Sono due le aree disciplinari che si discostano in maniera significativa dai valori complessivi del campione: si tratta dell'area ingegneristica e di quella giuridica. I laureati in ingegneria hanno lavorato nel privato nella misura del 66,5% (in media per poco più di cinque anni), quelli di giurisprudenza nella misura del 33,5% (in media per poco più di tre anni). I laureati dell'area economica hanno lavorato nel privato in misura solo lievemente superiore (49,8%) al resto del campione. Come si vedrà sono proprio queste due ultime facoltà i principali serbatoi della dirigenza ministeriale.

3. Queste medie sono calcolate solo sui dirigenti che hanno lavorato nel privato.

**Tabella 3.3 Età all'entrata nella pubblica amministrazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Fino a 25	34,9	34,5	24,5	33,3
26-30	50,7	47,1	46,8	48,7
31-36	10,7	10,9	16,2	11,5
36-45	3,4	5,7	7,4	4,8
Più di 45	0,4	1,9	5,1	1,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(746)	(635)	(216)	(1.597)

Abbiamo fin qui detto delle esperienze nel settore privato *precedenti* all'ingresso nella pubblica amministrazione. Ma quanti sono i dirigenti che, una volta entrati nella pubblica amministrazione sono poi rimasti stabilmente al suo interno, e quanti, invece, hanno alternato periodi di permanenza nella pubblica amministrazione e periodi di occupazione nel settore privato? I dati ci dicono che i secondi costituiscono solo una piccolissima minoranza: l'1,9%. La percentuale è solo leggermente più elevata tra coloro che hanno compiuto esperienze nel privato anche *prima* di entrare nella pubblica amministrazione (3,1%). Insomma, sebbene un certo numero di dirigenti attualmente in servizio abbia avuto esperienze nel settore privato in anni che nella gran parte dei casi hanno costituito una *breve attesa* prima dell'ingresso nei ranghi della pubblica amministrazione, sono poi difficilmente entrati in una dinamica del tipo dentro-fuori. Va detto che i dati a nostra disposizione, naturalmente, essendo forniti da dirigenti attualmente in servizio, non consentono di quantificare i passaggi dal pubblico al privato, senza ritorno, che tuttavia possiamo presumere siano in linea con le tendenze alla mobilità che invece siamo in grado di documentare: molto basse per i ministeri, significativamente più accentuate per le regioni e, soprattutto, per i grandi comuni del Nord. Dalle risposte ad una delle domande del questionario potremo in ogni caso verificare quanti dirigenti *dicono di essere* interessati o disposti a transitare verso il settore privato.

<b>Tabella 3.4 Qualifica (o categoria) dell'intervistato al momento dell'entrata nella pubblica amministrazione</b>				
	<b>Ministeri</b>	<b>Regioni</b>	<b>Comuni</b>	<b>Tutti</b>
Dirigente	8,6	15,2	16,9	12,3
8 <sup>a</sup>	25,0	21,2	33,8	24,7
7 <sup>a</sup>	34,5	24,1	17,4	28,1
6 <sup>a</sup>	14,5	20,9	11,7	16,6
5 <sup>a</sup>	4,4	6,0	6,1	5,3
4 <sup>a</sup>	2,0	3,8	4,7	3,1
3 <sup>a</sup>	1,8	1,1	1,9	1,5
Altro	9,3	7,7	7,5	8,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(733)	(613)	(213)	(1.559)

<b>Tabella 3.5 Modalità della prima assunzione nella pubblica amministrazione</b>				
	<b>Ministeri</b>	<b>Regioni</b>	<b>Comuni</b>	<b>Tutti</b>
Concorso pubblico	83,9	68,8	70,1	76,1
Corso-concorso	7,0	6,8	6,1	6,8
Lista di collocamento	1,2	2,4	4,7	2,1
Altro	7,9	22,0	19,2	15,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(756)	(632)	(214)	(1.602)

Sempre allo scopo di ricostruire il percorso di carriera compiuto dai dirigenti, un gruppo di domande del questionario riguardava i tempi, le modalità di assunzione e le caratteristiche del primo lavoro. Come si può vedere dalla tabella 3.3, e come ci si poteva aspettare considerando le limitate esperienze nel settore privato precedenti all'ingresso, la quasi totalità di coloro i quali sono attualmente dirigenti sono entrati nella pubblica amministrazione prima dei trent'anni: circa un terzo ancor prima di averne 25, circa metà tra i 26 e i 30.

Le caratteristiche del primo impiego nella pubblica amministrazione erano definite nel questionario attraverso la modalità dell'assunzione e la qualifica funzionale ottenuta (tabelle 3.4 e 3.5). Apprendiamo che nelle regioni e nei comuni sono assai più frequenti le entrate che portano ad assumere direttamente la qualifica dirigenziale (tra il 15% e il 17%), mentre lo sono assai meno nei ministeri (8,6%).

La bassa età all'entrata nella pubblica amministrazione, la limitata componente di dirigenti con esperienze significative di lavoro nel settore privato e il fatto che una componente consistente della dirigenza sia entrata nella pubblica amministrazione con un inquadramento

medio-basso indicano che la maggior parte dei dirigenti compie tutta o gran parte della propria carriera lavorativa all'interno della pubblica amministrazione.

### 3.3 Una "tipologia"

Come si è detto in apertura del capitolo, sulla base delle variabili richiamate nel paragrafo precedente è possibile precisare la tipologia abbozzata nel capitolo precedente ed operazionalizzarla. Dobbiamo cioè identificare in maniera univoca le proprietà empiriche associate a ciascun tipo, le quali delimitano dunque il campo di applicazione dei relativi referenti semantici. L'operazionalizzazione, in altri termini, ci costringe a specificare quali modalità di determinate variabili caratterizzano ciascun tipo, in modo che sia poi possibile dire in maniera univoca quali *casì* debbano rientrare ad esempio nel *tipo* del "burocrate costante" o del "libero professionista riconvertito".

Nel tentativo di ricondurre la tipologia ai dati disponibili possiamo considerare tre delle nostre variabili:

1. la durata delle esperienze nel settore privato compiute dal dirigente prima di entrare nella pubblica amministrazione;
2. la qualifica con la quale il dirigente è entrato nella pubblica amministrazione (se direttamente con quella dirigenziale oppure con una inferiore);
3. la modalità di entrata nella pubblica amministrazione (attraverso concorso, corso-concorso o attraverso altra forma di reclutamento).

Attraverso queste tre variabili possiamo identificare tutti i tipi esposti nel capitolo precedente e precisarne analiticamente le caratteristiche. Possiamo innanzitutto definire il tipo "*costante*" come un dirigente che:

- a) è entrato nella pubblica amministrazione senza aver fatto prima una esperienza di lavoro nel settore privato, né ne ha avute nel corso della sua carriera professionale;
- b) è entrato nella pubblica amministrazione con una qualifica funzionale inferiore a quella di dirigente, per cui ha poi svolto uno o più passaggi di carriera dall'interno della pubblica amministrazione fino ad arrivare alla posizione che oggi occupa.

È dunque all'interno della pubblica amministrazione che ha acquisito gran parte delle sue competenze e degli strumenti cognitivi con cui affronta le attività in cui è impegnato. Non ha esperienza diretta delle modalità di lavoro nel settore privato e arriva alla dirigenza progredendo, più o meno rapidamente, a seconda della qualifica di partenza. Si può supporre che questo rappresenti il tipo più puro di burocrate, quello descritto dalle immagini tradizionali, maggiormente impregnato di cultura giuridica. Sarà comunque compito dell'analisi dei dati che segue verificare se tali ipotesi ed immagini consolidate trovano riscontro nella realtà.

A questo punto dobbiamo introdurre una prima precisazione rispetto ai *tipi puri* isolati nel capitolo precedente. Una variante della categoria dei burocrati *costanti* (puri) è rappresentata da chi è arrivato alla dirigenza passando attraverso le tappe di una carriera che inizia dai livelli funzionariali, ma lo ha fatto dopo una *breve* esperienza nel privato a livelli *non dirigenziali*. Si può supporre che nella grande maggioranza dei casi questa esperienza sia una sorta di riempitivo, di ripiego temporaneo dopo la conclusione degli studi, in attesa dell'entrata nella pubblica amministrazione, vista come la "sistemazione" preferita e definitiva. Per ragioni di economia dell'analisi è necessario prendere a tale proposito una decisione (in una certa misura arbitraria) in merito al numero di anni che si suppone possano distinguere le esperienze di lavoro nel privato *significative* da quelle soltanto *temporanee*. Abbiamo deciso di identificare tale soglia in cinque anni, cosicché abbiamo identificato un secondo gruppo di dirigenti che chiameremo semplicemente "burocrati costanti di tipo B" rispetto al primo tipo (A) che rispecchia più fedelmente le caratteristiche "idealtipiche" del modello.

Passando agli altri tipi, possiamo identificare sul piano empirico gli "*high fliers*" come coloro i quali:

- a) non hanno una esperienza significativa di lavoro nel settore privato precedente all'entrata nella pubblica amministrazione;
- b) sono entrati nella pubblica amministrazione per concorso o per corso-concorso;
- c) accedendo direttamente alla qualifica dirigenziale.

Questi ultimi assomigliano al primo tipo per la *fedeltà* alla pubblica amministrazione, ma se ne discostano per una carriera che non passa attraverso il (più o meno) lento percorso di successive promozioni. Rispecchiano *in qualche modo* il modello dei giovani usciti dalle *Grandes Ecoles* francesi o dalle università più prestigiose in Gran Bretagna, destinati a "volare alto" potendo godere solitamente di accessi rapidi e privilegiati alla dirigenza pubblica. È proprio dal lessico britannico – nel quale almeno in passato veniva utilizzato appunto per i giovani dirigenti reclutati tra Oxford e Cambridge – che traiamo il termine per identificare il tipo in questione (Fabbrini e Vassallo 1999, capitolo 4, per un sintetico inquadramento).

Gli altri due tipi esposti nel capitolo precedente (i "*professionisti riconvertiti*" e gli "*in-and-outers*") riguardano, al contrario di quelli sin qui considerati, dirigenti che hanno una esperienza significativa nel settore privato<sup>4</sup>, e che a un certo punto della loro carriera hanno considerato il passaggio alla pubblica amministrazione solo in quanto questo gli offriva di mantenere o ottenere posizioni dirigenziali. Questi due tipi, così come gli *high fliers*, sono entrati nella pubblica amministrazione per diventare *dirigenti pubblici* e non, genericamente, per diventare *dipendenti pubblici*. Questi due tipi si distinguono tra loro sostanzialmente per la *modalità* di accesso alla dirigenza.

4. In fase di operazionalizzazione abbiamo considerato, in questo caso, come esperienza rilevante nel privato sia quella di durata pari ad almeno cinque anni sia, indipendentemente dalla sua durata, un'esperienza con qualifica dirigenziale. L'ipotesi è che un'esperienza nel privato significativa influisca sul tipo di atteggiamenti e di cultura che il dirigente svilupperà. Si suppone, cioè, che quanto più l'esperienza privata sia significativa tanto più il dirigente tenderà a discostarsi dal tipo tradizionale di burocrate e dalla sua cultura prevalentemente formalistica, ancorata alla visione del dirigente come funzionario che applica con diligenza e imparzialità norme o direttive. Un'esperienza significativa nel privato, secondo l'ipotesi, porterà il dirigente ad interpretare il proprio ruolo in modo più "proattivo".

**Figura 3.1 Una tipologia dei dirigenti pubblici**

		<i>Esperienze significative di lavoro nel settore privato</i>	
		SI	NO
<i>Accesso alla pubblica amministrazione direttamente nella qualifica dirigenziale</i>	NO	<b>BUROCRATICI FLESSIBILI</b>	<b>BUROCRATI COSTANTI</b>
	SI	<b>PROFESSIONISTI PRIVATI RICONVERTITI</b> <i>IN-AND-OUTERS</i>	<b>HIGH FLIERS</b>

Più specificamente, quelli che definiamo “professionisti privati riconvertiti”:

- a) hanno svolto una esperienza significativa nel settore privato;
- b) sono entrati nella pubblica amministrazione per concorso;
- c) direttamente nella qualifica dirigenziale.

Viceversa quelli che definiamo “*in-and-outers*”:

- a) hanno svolto una esperienza significativa nel settore privato;
- b) non sono entrati nella pubblica amministrazione per concorso o corso-concorso;
- c) accedendo direttamente nella qualifica dirigenziale.

Non a caso, abbiamo tratto la denominazione di questo ultimo tipo dal lessico statunitense che la riferisce appunto a quella schiera, assai più ampia e diversificata che in Italia, di professionisti che si collocano ciclicamente “dentro e fuori” della pubblica amministrazione, anche per effetto del ricambio della leadership politica (Fabbrini e Vassallo 1999, capitolo 4, per un sintetico inquadramento del fenomeno).

Rimane, infine, una ulteriore categoria di dirigenti, che non trova una sua rappresentazione tra i tipi identificati nel secondo capitolo. È quella costituita di chi:

- a) dopo aver compiuto un’esperienza lavorativa significativa nel privato;
- b) è entrato nella pubblica amministrazione (qui la modalità non fa differenza);
- c) in qualità di funzionario e a partire da questa è passato attraverso le diverse fasi della carriera interna sino a raggiungere il livello dirigenziale.

Si tratta di una categoria per certi aspetti ibrida che condivide alcune caratteristiche con il tipo del “burocrate costante” e altre con il tipo del “professionista riconvertito”. A cagione della loro capacità di trovare una collocazione sia sul mercato privato sia su quello pubblico e di adattarsi poi alle routine della pubblica amministrazione arrivando alla qualifica dirigenziale, li abbiamo chiamati “*burocrati flessibili*”.

**Tabella 3.6 Tipi di dirigente per tipo di amministrazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Costanti (A)	62,5	47,2	37,7	53,2
Costanti (B)	23,8	28,7	27,2	26,2
Flessibili	4,6	8,2	16,2	7,5
<i>High fliers</i>	6,9	9,0	4,7	7,5
Liberi professionisti riconvertiti	1,0	4,1	6,3	2,9
<i>In-and-outers</i>	1,2	2,8	7,9	2,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(697)	(564)	(191)	(1.447)

Abbiamo messo a punto dunque una tipologia a *cinque tipi*, anche se, considerando quanto detto a proposito dei burocrati costanti, distinti nel tipo A e nel tipo B, è opportuno distribuire il campione in *sei classi*. Nel corso dell'esposizione, quando ci riferiremo genericamente al burocrate costante, vorrà dire che stiamo considerando le due classi in cui esso si articola nel loro insieme.

Si noti che la tipologia che abbiamo così costruito ha una sua nitida logica interna (figura 1). In sostanza, essa si basa principalmente su *due* proprietà discriminanti:

- la presenza o l'assenza nel curriculum del dirigente di esperienze significative nel settore privato;
- l'accesso *dal basso* (in qualifiche inferiori a quella dirigenziale) oppure *in alto* (direttamente nella qualifica dirigenziale) alla pubblica amministrazione.

Solo quando siamo di fronte a dirigenti entrati *in alto* con alle spalle esperienze significative nel privato diventa rilevante ai nostri fini discriminare ulteriormente i casi in base al meccanismo di selezione, distinguendo coloro i quali si sono "riconvertiti" immettendosi in una nuova carriera secondo la strada ordinaria del concorso, da quelli che sono stati "reclutati" attraverso meccanismi di nomina.

Naturalmente, prima di passare all'esame dei dati, è necessario introdurre alcune cautele. A causa delle semplificazioni e delle decisioni arbitrarie che, come si è visto, si è costretti a prendere in fase di operazionalizzazione, nel passaggio dalla teoria alla analisi empirica, si stempera la purezza dei tipi individuati. Del resto, non solo i dati, per come sono concretamente disponibili, consentono solo di classificare con un certo margine di approssimazione i singoli dirigenti intervistati, ma sono ovviamente le stesse storie e gli stessi profili personali dei dirigenti a sfuggire ad una rigida classificazione. Ciò che quindi l'analisi dei dati può mostrare è la *prevalenza* di certi atteggiamenti, comportamenti, opinioni all'interno di ciascun tipo rispetto agli altri, piuttosto che delle differenze nette tra un tipo e l'altro.

**Tabella 3.7 Genere**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Uomo	72,2	76,9	73,2	74,2
Donna	27,8	23,1	26,8	25,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(758)	(640)	(216)	(1.614)

**Tabella 3.8 Et **

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Fino a 35	2,5	0,6	0,7	1,5
36-45	14,9	11,3	18,6	14,0
46-55	41,4	48,2	49,8	45,2
56-65	36,3	37,8	28,9	35,9
+ 65	4,9	2,0	2,1	3,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(758)	(640)	(216)	(1.614)

**Tabella 3.9 Zona di origine dei dirigenti ministeriali**

	Regione di nascita	Regione in cui ha vissuto tra i 15 e i 22 anni	Regione del padre	Regione della madre
Nord-Ovest	8,5	9,1	6,9	7,6
Nord-Est	5,3	4,7	4,1	5,3
Centro	5,8	6,1	8,5	8,8
Lazio	31,4	41,5	17,5	18,5
Sud	47,7	38,2	62,1	58,4
Estero	1,3	0,4	0,9	2,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(750)	(750)	(749)	(747)

Descritti cos  sommariamente i cinque tipi identificati, possiamo quindi finalmente osservare la loro consistenza all'interno dell'intero campione e tra le diverse amministrazioni (tabella 3.6). Il primo dato, pur se atteso, da rimarcare   l'assoluta predominanza del "burocrate costante", categoria a cui appartiene pi  dell'80% del campione. Numericamente molto pi  ridotti sono i burocrati flessibili (7,5%), gli *high fliers* (7,5%), i professionisti riconvertiti (2,9%) e gli *in-and-outers* (2,7%).

**Tabella 3.10 Area geografica di nascita dei dirigenti**

Area di nascita	Area geografica dell'amministrazione di afferenza					
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Ministeri	Totale
Nord-Ovest	75,3	4,3	6,6	1,4	8,5	13,8
Nord-Est	2,2	81,7	2,9	0,7	5,2	9,0
Centro	6,0	5,2	70,1	1,9	5,9	10,3
Sud	14,3	6,1	19,0	95,7	79,1	65,7
Estero	2,2	2,6	1,5	0,2	1,3	1,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(182)	(115)	(137)	(420)	(750)	(1.604)

**Tabella 3.11 Area geografica in cui viveva tra i 15 e i 22 anni**

Area di nascita padre	Area geografica dell'amministrazione di afferenza					
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Ministeri	Totale
Nord-Ovest	85,8	2,6	6,6	1,4	9,1	15,1
Nord-Est	0,5	64,3	2,2	0,2	4,7	7,1
Centro	4,9	29,6	77,4	2,4	6,1	12,8
Sud	7,7	2,6	13,1	96,0	79,7	64,6
Estero	1,1	0,9	0,7		0,4	0,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(183)	(115)	(137)	(421)	(750)	(1.606)

Un secondo dato da sottolineare riguarda le differenze tra ministeri, regioni e comuni. In questi ultimi, sebbene il tipo preponderante resti pur sempre quello del burocrate, più o meno *costante*, l'interscambio con il settore privato, e quindi la presenza di quelli che abbiamo definito burocrati flessibili, professionisti privati riconvertiti e *in-and-outers*, appare molto più significativa rispetto alle regioni e, soprattutto, ai ministeri. Da questo punto di vista i ministeri appaiono come le amministrazioni meno dinamiche: la loro dirigenza ha molto raramente compiuto esperienze lavorative nel privato. Nei ministeri (per la procedura del corso-concorso) e, ancor di più, nelle regioni (probabilmente per la più recente e rapida estensione dei ranghi della dirigenza) è invece maggiore rispetto ai comuni, la componente degli *high fliers*.

### 3.4 Il profilo socio-demografico dei dirigenti pubblici

I già citati ed influenti studi di Sabino Cassese hanno posto molta enfasi sul profilo socio-anagrafico dei dirigenti – ovverosia sulla loro provenienza geografica, sull'età, sulle caratteristiche socio-economiche della famiglia d'origine, sul livello e il tipo di istruzione – come fattore esplicativo dei loro atteggiamenti e comportamenti. D'altro canto è importante esaminare il modo in cui sono distribuite tali caratteristiche perché esse ci dicono quali tipi di individui l'attuale struttura degli incentivi è in grado di attrarre nell'orbita del mercato del lavoro della dirigenza pubblica, ai vari livelli di governo.

Con riferimento a variabili come il genere (tabella 3.7), l'età (tabella 3.8) i nostri dati non aggiungono molto a quanto già sappiamo sulla base delle periodiche rilevazioni statistiche della Ragioneria generale dello Stato e dell'Istat<sup>5</sup>. I dati confermano la netta preponderanza degli uomini sulle donne, con lievi differenze fra i tre comparti. Anche la composizione per classi di età non si differenzia in modo rilevante passando dai ministeri alle regioni ai comuni. L'età media è solo leggermente più bassa nei comuni (42 anni) rispetto alle regioni e ai ministeri (44 anni).

I dati della nostra ricerca consentono di verificare però anche la provenienza geografica (tabelle 3.9, 3.10, 3.11) e sociale (tabelle 3.12, 3.15) dei dirigenti. In breve, i nostri dati confermano la tesi della *meridionalizzazione* per quanto attiene all'amministrazione statale. Questa tesi era stata del resto enunciata sulla base di dati riferiti *esclusivamente* ai dirigenti dei ministeri. I nostri dati, in questo assolutamente originali, consentono di metterla in discussione per quanto riguarda le regioni e gli enti locali. La quota di dirigenti *provenienti* da altre zone geografiche è naturalmente più elevato al Nord, a causa di fenomeni migratori che hanno riguardato tutti i settori produttivi. Tuttavia questo fenomeno è ancora più ridotto se lo si misura, come è più corretto data la natura dell'ipotesi, piuttosto che considerando la zona di *nascita* (tabella 3.10), l'area geografica in cui si è svolta *la socializzazione e la formazione universitaria* del dirigente (tabella 3.11). Ciò detto, resta da segnalare che per qualche ragione da investigare sul piano sociologico, rimane abbastanza elevata, in tutte le aree del paese, la quota di dirigenti che provengono da famiglie meridionali.

L'ambiente sociale d'origine degli intervistati era definito dal questionario attraverso il lavoro e il titolo di studio dei genitori. Per brevità, in questa sede riportiamo solamente i dati relativi al padre. La tabella 3.12 mostra che circa un quarto dei padri dei dirigenti è laureato e che più della metà è almeno diplomato. La tabella 3.13 evidenzia invece l'importanza che la tradizione familiare ha nell'influenzare l'entrata nella pubblica amministrazione: nel complesso del campione i dirigenti il cui padre lavorava nel settore pubblico si aggira intorno al 50%. Sono da notare le differenze tra le diverse amministrazioni: i padri occupati nel settore pubblico sono il 55% nel caso dei ministeri, mentre in regioni e comuni si fermano al 44%. La tabella 3.14 entra più nel dettaglio della professione del padre.

5. RGS, *Conto annuale dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*, 2002; ISTAT, *Statistiche delle pubbliche amministrazioni*, 2002.

**Tabella 3.12 Titolo di studio del padre**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Nessun titolo	1,7	2,9	0,9	2,1
Scuola elementare	20,8	27,5	28,2	24,4
Scuola media	18,9	22,0	16,7	19,8
Diploma	30,9	28,9	26,9	29,6
Laurea	27,7	18,7	27,3	24,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(745)	(626)	(216)	(1.587)

**Tabella 3.13 Settore in cui operava il padre**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Lavoratore dipendente settore privato	28,2	37,0	34,7	32,6
Lavoratore dipendente settore pubblico	55,5	44,2	44,4	49,5
Lavoratore in proprio	15,9	18,6	19,9	17,5
Lavoratore atipico	0,4	0,2	0,9	0,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(737)	(629)	(216)	(1.582)

Complessivamente, i dirigenti definiscono nella maggior parte dei casi (più del 60%) come “ceto medio” il loro ambiente sociale d’origine (tabella 3.15). Poco meno di un quarto del campione si considera proveniente dal “ceto popolare” e un decimo dello stesso colloca le proprie origini nel “ceto agiato”. Sarà più avanti interessante osservare se l’origine sociale dei rispondenti porti ad atteggiamenti e opinioni differenziate. Per il momento possiamo osservare le differenze che esistono tra ministeri, regioni e comuni. Nei primi è ai livelli più bassi l’origine nel ceto popolare (19%), che raggiunge invece i livelli più elevati nelle amministrazioni regionali (31%). Il ceto medio raggiunge le percentuali più alte tra i dirigenti ministeriali (avvicinandosi al 70%) e il ceto agiato è presente nei comuni (12%) e nei ministeri (11%) in misura più rilevante che nelle regioni (8%).

**Tabella 3.14 Lavoro del padre**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Dirigente	18,7	13,2	17,3	16,3
Impiegato di concetto	16,2	16,0	17,3	16,3
Impiegato esecutivo	13,7	13,3	15,0	13,7
Operaio	9,8	17,1	14,5	13,3
Carriera direttiva	7,2	6,5	4,7	6,6
Titolare di esercizio commerciale	6,6	6,0	6,1	6,3
Libero professionista	6,4	5,4	7,0	6,1
Insegnante	6,0	5,5	3,7	5,5
Artigiano	4,1	5,7	4,7	4,8
Altro lavoratore autonomo	3,6	4,3	2,8	3,8
Piccolo imprenditore	3,3	3,3	1,4	3,1
Imprenditore	2,0	1,0	2,8	1,7
Lavoratore autonomo con soci	0,7	1,0	0,9	0,8
Non occupato	1,1	0,6	0,0	0,8
Lavoro senza contratto o non reg.	0,0	0,3	1,9	0,4
Familiare coadiuvante di lav. in pr.	0,3	0,3	0,0	0,3
Collaborazione coordinata e continuativa	0,1	0,3	0,0	0,2
Socio lavoratore di cooperativa	0,1	0,0	0,0	0,1
Collaborazione occasionale	0,0	0,2	0,0	0,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(747)	(631)	(214)	(1.592)

**Tabella 3.15 Ceto sociale d'origine**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Ceto popolare	19,3	29,4	25,5	24,1
Ceto medio	69,5	62,3	62,0	65,6
Ceto agiato	11,2	8,3	12,5	10,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(747)	(636)	(216)	(1.599)

Complessivamente, questi dati sulle caratteristiche socio-demografiche dei dirigenti, rivelano alcune permanenze e alcuni cambiamenti rispetto all'immagine consolidata della dirigenza pubblica. La forte componente meridionale, la limitata presenza femminile sono caratteristiche ben note. Allo stesso modo la limitata provenienza da famiglie di lavoratori autonomi è un carattere che precedenti ricerche avevano rilevato. Il consistente numero di dirigenti provenienti da famiglie i cui genitori sono laureati rivela tuttavia la loro provenienza dagli strati medio-alti della società, soprattutto se provenienti dal Sud.

**Tabella 3.16 Tipo di laurea**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Area giuridica	45,6	24,1	32,1	35,7
Area ingegneristica	10,7	20,8	24,4	16,4
Area economica	16,2	13,9	14,4	15,1
Area politico-sociale	11,5	11,0	10,5	11,2
Area letteraria	6,3	7,3	7,7	6,9
Area agraria	1,4	9,9	1,4	4,6
Area scientifica	2,3	7,1	4,8	4,4
Area psico-pedagogica	1,8	3,5	3,3	2,7
Area medica	3,8	2,2	0,5	2,7
Area informatica	0,3	0,2	1,0	0,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(710)	(547)	(209)	(1.466)

Con riferimento a queste variabili i nostri cinque tipi di dirigenti non presentano un profilo molto diverso l'uno dall'altro. Se non per il fatto che i professionisti riconvertiti e gli *in-and-outers* sono in una proporzione ancora più massiccia maschi (86-87%), di mezza età (sono pressoché assenti le fasce di età con meno di 35 e con più di 65 anni).

Al contrario, gli *high fliers* sono in una quota assai più consistente (9,5%) rispetto al totale del campione (1,6%) nella fascia più giovane (fino a 35 anni). Le condizioni e la zona di residenza della famiglia di provenienza non sembrano correlate al tipo di struttura della carriera, a segnalare che queste ultime dipendono più da fattori soggettivi, legati al carattere e alla personalità, piuttosto che a caratteri per così dire culturali ereditati. L'unica netta differenza da questo punto di vista si evidenzia con riferimento al settore di attività dei genitori i quali, nel caso degli *in-and-outers*, lavoravano assai più spesso (75%) rispetto al totale del campione (50%) nel settore privato.

### 3.5 Il percorso formativo

Nella quasi totalità dei casi gli intervistati sono laureati. Solo una piccola percentuale (8,8%) ha concluso il proprio iter scolastico prima del raggiungimento di questo titolo e una piccola percentuale ha proseguito con una seconda laurea (4,4%) e/o con un dottorato di ricerca (1%). I non laureati sono presenti soprattutto nelle regioni (dove costituiscono il 14%), mentre rappresentano una percentuale più limitata nel caso dei comuni (4%) e dei ministeri (6%).

Dato più interessante è quello riguardante il tipo di laurea (tabella 3.16), indicatore delle competenze prevalenti che il dirigente ha acquisito nel corso della sua formazione scolastica. L'immagine tradizionale caratterizza il burocrate italiano come una figura dalla formazione e dalle competenze quasi esclusivamente giuridiche e quindi impregnata da una cultura "formalistica", poco incline ad acquisire competenze di tipo manageriale e gestionale o di tipo sociale. Questo tipo di formazione culturale sarebbe tra le variabili che determinano alcuni tradizionali vizi della pubblica amministrazione italiana.

Osservando i dati dell'indagine si nota che, prevedibilmente, è l'area giuridica a dominare il campo, anche se in maniera non esclusiva: i laureati in quest'area sono il 36% del campione. Dopo la laurea in ambito giuridico le più diffuse sono quelle dell'area ingegneristica (16%) e dell'area economica (15%). Di minore entità è la presenza di laureati dell'area politico-sociale (poco più del 10%). Ancora inferiore quella di altre discipline. Il dato relativo ai ministeri andrebbe poi scomposto tra i diversi ministeri, poiché – in relazione alle specifiche competenze di ciascuno di essi – varia in misura notevole la presenza dei diversi tipi di laurea: quella in materie letterarie, per fare un solo esempio, è molto presente nel Ministero dei Beni culturali e in quello dell'Istruzione, mentre è poco rilevante altrove.

È interessante osservare il dato – che conferma l'immagine prevalente – che rivela che i dirigenti provenienti dalle regioni meridionali hanno in misura maggiore rispetto ai loro colleghi di altre parti d'Italia una formazione di tipo giuridico. I dirigenti provenienti dalle regioni del Sud hanno una laurea giuridica nella misura del 40,6% contro una percentuale che si aggira tra il 25,6% e il 27,6% nelle altre zone. I dirigenti di origine meridionale, al contrario, difettano in particolare di formazione ingegneristica (13% contro 20-25%).

La peculiarità del Meridione in merito al tipo di formazione scolastica posseduta dalla dirigenza emerge in modo meno evidente se si considera la zona geografica non in relazione alla provenienza del dirigente, ma in relazione al luogo in cui egli svolge la sua attività. In questo caso nelle amministrazioni meridionali i laureati di area giuridica sono sì presenti in misura più elevata (31,3%), ma la loro percentuale è sostanzialmente identica a quella delle amministrazioni del Nord-Est (30,8%). Più bassi sono invece i valori del Nord-Ovest (20,1%) e del Centro (16,3%).

Al contrario i dirigenti titolari di lauree dell'area ingegneristica sono presenti in misura maggiore nel Nord-Ovest (28,4%) e nel Nord-Est (23,4%) rispetto al Centro (18,6%) e al Sud (19,4%). Al Centro si registra una percentuale di laureati nell'area politico-sociale (15,5%) superiore rispetto alle altre zone (tra l'8% e il 12%).

Se si pone il tipo di laurea in relazione con variabili di ordine temporale (età e anzianità nella pubblica amministrazione) non si osservano chiari trend. Ci si potrebbe aspettare che nel corso del tempo sia avvenuta una diminuzione dei laureati in materie giuridiche a favore dei laureati in altri campi accademici-economico, politico-sociale, ingegneristico, ecc. Non è così, o lo è in misura parziale e senza un andamento univoco. Mettendo il tipo di laurea in relazione con l'età, l'unica area disciplinare che presenta un chiaro trend è quello politico-sociale (dal 6,1% dei dirigenti con più di 65 anni cresce monotonicamente sino al 21,7% di chi ha meno di 35 anni). Le altre aree disciplinari presentano invece meno decifrabili saliscendi. Anche in relazione all'anno di entrata nella pubblica amministrazione non si registrano trend chiari rispetto all'area disciplinare della laurea.

Una relazione che merita di essere evidenziata è quella che emerge con la struttura della carriera definita dalla precedente tipologia. La diffusione di alcuni tipi di laurea varia significativamente da una categoria all'altra. Gli esempi più rilevanti sono quelli dell'area giuridica e dell'area ingegneristica. Fra quelli che abbiamo definito "burocrati", il primo tipo di laurea è tanto più diffuso quanto minore è il loro grado di "flessibilità": se tra i burocrati costanti di tipo (A) i laureati in giurisprudenza sono il 44%, tra quelli di tipo (B) si fermano al 34% e tra quelli "flessibili" non vanno oltre il 20%. Al contrario, le lauree ingegneristiche sono tanto più diffuse quanto maggiore è il grado di "flessibilità" – fra le tre categorie testé citate le percentuali sono, rispettivamente, il 10%, il 19% e il 26%. Passando alle altre tre categorie è possibile notare alcuni dati: tra i professionisti riconvertiti e gli *in-and-outers* si trova una bassa percentuale di laureati in giurisprudenza (rispettivamente il 7% e il 9%) e, soprattutto tra i primi, un'elevata percentuale di laureati in ingegneria (rispettivamente il 40% e il 23%). Gli *high fliers*, sotto questo aspetto, tendono ad assomigliare più al profilo dei burocrati di tipo (b): i laureati in giurisprudenza sono il 32% e quelli nell'area ingegneristica rappresentano il 17%. Queste relazioni sembrerebbero dunque mettere in luce il legame tra l'indirizzo degli studi universitari e la struttura della carriera seguita dentro (e fuori) l'amministrazione.

Ad avere una seconda laurea è il 4% del campione – e fra ministri, regioni e comuni le differenze sono di poco conto. Prevalentemente si tratta di una laurea in materie politico-sociali (26,8%), letterarie (19,4%) o giuridiche (15,6%).

### 3.6 Le motivazioni alla base della scelta della pubblica amministrazione

Per quale motivo gli intervistati hanno deciso di intraprendere una carriera nel settore pubblico? L'immagine diffusa li dipinge come interessati prevalentemente al lavoro nella pubblica amministrazione per le garanzie che esso offre rispetto al settore privato (in termini di sicurezza del "posto" e della "carriera", ecc.). Per fornire una prima risposta a questo quesito si può fare riferimento alla domanda compresa nel questionario che chiedeva ai dirigenti stessi di indicare le motivazioni che li hanno spinti ad entrare nella pubblica amministrazione (tabella 3.17). Si tratta di una domanda che evidenzia non tanto le reali ragioni che hanno condotto a questa scelta (o "non-scelta"), ma che offre piuttosto uno spaccato di quella che è l'auto-rappresentazione dei dirigenti, i quali, nel rispondere, tenderanno a scegliere le risposte che reputano socialmente preferibili. Le risposte a questa domanda devono essere quindi lette nella giusta prospettiva, considerandole come espressione della percezione che i dirigenti hanno di se stessi o, meglio ancora, dell'immagine che essi intendono dare all'esterno.

**Tabella 3.17 Motivo principale che ha portato il dirigente a scegliere di lavorare nella pubblica amministrazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Specifico interesse per il tipo di attività	29,3	29,6	32,6	29,9
Interesse per finalità pubbliche del lav.	26,9	27,7	26,0	27,1
Scarsità di alternative	13,7	13,5	11,2	13,3
Condizioni di lavoro più agevoli	10,1	11,9	8,8	10,7
Tradizione familiare	8,4	2,5	3,7	5,5
Maggiori possibilità di carriera	4,4	5,7	6,0	5,1
Altro	7,1	9,1	11,6	8,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(750)	(629)	(219)	(1.594)

Le risposte che vengono scelte con maggiore frequenza risultano essere quelle che evidenziano un interesse "ideale" per l'attività svolta – i suoi contenuti o il suo carattere pubblico (complessivamente queste due risposte ottengono percentuali superiori al 50%). Più rare le risposte che fanno riferimento alla scarsità di alternative nel mercato del lavoro (13%), alla possibilità di avere condizioni di lavoro più comode e rispondenti alle esigenze familiari (11%) o ad altre motivazioni<sup>6</sup>. È da notare il numero limitato di dirigenti (8% nei ministe-

6. Si veda Lewanski, Vassallo (2001, 113-114) per un confronto con una domanda simile – in quel caso erano assenti due *items* aggiunti nella presente indagine (tradizione familiare, scarsità di alternative). Tra le altre quattro si osservavano in quel caso la stessa gerarchia e proporzioni abbastanza simili a quelle che emergono nella presente indagine.

ri, 2-4% in regioni e comuni) che considera la tradizione familiare la principale motivazione che li ha spinti ad entrare nella pubblica amministrazione, molto più basso rispetto a quello dei dirigenti che (come si ricorderà da una precedente tabella) provengono da genitori impiegati del settore pubblico.

In questo caso sono poco rilevanti le differenze per tipo di amministrazione (se non il maggior peso della “tradizione familiare” nei ministeri).

Di qualche significato sono alcune differenze che emergono tra le categorie della tipologia riguardante la struttura di carriera. Si tratta dell'importanza della tradizione familiare tra i “burocrati”, importanza che decresce al crescere della loro flessibilità (le percentuali sono pari al 7%, al 6% e al 3%). Questa motivazione è indicata da una piccola percentuale (3%) di *high fliers* (che condividono con i burocrati costanti di tipo “A” l'assenza di esperienze nel privato) e da nessuno tra professionisti riconvertiti e *in-and-outers*. Questi ultimi presentano il profilo più caratterizzato poiché tra di essi è molto più consistente che nel resto del campione la componente che pone in evidenza l'interesse specifico per l'attività (47,2%) ed è, al contrario, marginale quella che segnala le condizioni di lavoro più comode (5,6%).

Anche in relazione alla zona d'origine dell'intervistato vi sono alcune differenze che meritano di essere segnalate. Per esempio nel Nord-Est non ha alcun peso la “tradizione familiare” (indicata solo dall'1,4%<sup>7</sup>). Lo “specifico interesse per il tipo di attività” è indicato al Nord-Ovest e al Nord-Est in misura leggermente superiore che nelle altre parti d'Italia (36-37% contro il 32% del Centro e il 28% del Sud). Al Centro è inferiore rispetto alle altre zone la risposta che parla di “maggiori possibilità di carriera che nel settore privato”. Il Sud, a differenza di quelle che potrebbero essere le aspettative, non presenta in questa domanda un profilo particolarmente caratterizzato. Le “maggiori possibilità di carriera” e la “scarsità di alternative” sono indicate da percentuali solo leggermente superiori a quelle delle altre zone.

Se, anziché la zona d'origine, consideriamo la zona in cui l'intervistato esercita la propria attività, vediamo che la “scarsità di alternative” trova nel Sud un numero di risposte significativamente superiore alle altre zone (16,7% contro l'11,7% del Nord-Est e l'8% delle altre due zone). Inferiore è invece la percentuale della risposta “interesse per il tipo di attività” (scelta dal 25% contro il 33% del Nord-Est e del Centro e il 38% del Nord-Ovest).

Deboli e poco significative sono le relazioni sia con l'età anagrafica degli intervistati (sembrerebbe che, escludendo i minori di 35 anni, al crescere dell'età cresca monotonamente l'importanza della “tradizione familiare” e decresca quella delle “condizioni di lavoro più comode”), sia con l'anno di entrata nella pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda le differenze di ceto sociale, si può notare che nel ceto agiato è indicato molto più frequentemente il “generale

7. Ma, come si ricorderà, la percentuale di dirigenti con padri impiegati nel settore pubblico, era comunque consistente anche in questa zona.

interesse per le finalità pubbliche” (34% contro il 28% del ceto medio e il 21% del ceto popolare), mentre sono indicate meno frequentemente “le possibilità di carriera maggiori” o le “condizioni di lavoro più comode”. La “scarsità di alternative” viene indicata dagli intervistati provenienti dal ceto agiato in misura inferiore a quelli provenienti dal ceto popolare, ma – e questo è, a prima vista, sorprendente – superiore rispetto al ceto medio. Questo si spiega in parte con l’interazione con un’altra variabile: la zona d’origine. Il profilo dei dirigenti di provenienza meridionale si differenzia significativamente da quello dei dirigenti di provenienza centro-settentrionale in relazione al ceto sociale della propria famiglia. Mentre al Centro-Nord nascono da famiglie di ceto popolare un numero di dirigenti compreso tra il 29 e il 38%, da famiglie di ceto medio tra il 56 e il 61%, da famiglie di ceto agiato tra il 5 e il 9%, nel Meridione l’origine sociale è da famiglie di ceto popolare nella misura del 19%, da famiglie di ceto medio nella misura del 69% e da famiglie di ceto agiato nella misura del 12%. Detto in altro modo, tra i dirigenti provenienti dal ceto agiato la componente meridionale è pari al 75%. Tra i dirigenti provenienti dal ceto medio la componente meridionale è pari al 68% e tra quelli con una famiglia d’origine di ceto popolare è pari al 53%. La minor ricchezza di occasioni presenti nel mercato del lavoro meridionali pone, in generale, gli individui, di qualsiasi provenienza sociale, in una condizione di maggiore “scarsità di alternative” rispetto ad altre aree del paese, il che contribuisce a spiegare, almeno in parte, le risposte dei dirigenti di ceto agiato alle domande sulle motivazioni dell’entrata nella pubblica amministrazione.

### **3.7 Le caratteristiche del lavoro attualmente svolto**

Per definire le caratteristiche del lavoro attualmente svolto possiamo iniziare col considerare le motivazioni, che a giudizio dell’intervistato, hanno maggiormente influito sulla decisione dell’amministrazione di affidargli l’attuale incarico che svolge (tabella 3.18). Anche in questo caso, come nella risposte relative alle motivazioni alla base della scelta di lavorare nella pubblica amministrazione, è necessario tener presente che si tratta non di una valutazione “oggettiva”, ma piuttosto della rappresentazione che il dirigente intende dare, a se stesso e agli altri, del proprio lavoro e della propria figura professionale. A partire da questa considerazione è allora ovvio che la “valutazione puntuale delle competenze tecnico-professionali” (che è indicata come la più importante da più di metà del campione) o “dell’esperienza maturata nel settore” siano indicate come motivi dell’affidamento dell’incarico – una delle due o entrambe<sup>8</sup> – praticamente dall’intero campione.

8. Nella tabella sono riportate le risposte alla domanda relativa alla motivazione più importante, ma nel questionario era compresa un’altra domanda a scelta multipla che consentiva all’intervistato di indicare anche più di una motivazione.

**Tabella 3.18 Motivazioni che, a parere dell'intervistato, hanno influito sulla decisione di affidargli l'incarico dirigenziale attualmente svolto (motivazione più importante)**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Valutazione dell'esperienza nel settore	28,3	28,8	32,8	29,1
Valutazione delle competenze tecnico-professionali	55,2	53,0	48,3	53,4
Fiducia personale da parte dei dirigenti	8,9	8,9	6,5	8,6
Fiducia personale da parte dei politici	1,4	2,2	2,0	1,8
Sintonia con gli organi politici	0,3	0,7	1,0	0,5
Altro	5,9	6,4	9,5	6,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(707)	(594)	(201)	(1.502)

Il 6,6% degli intervistati che indica come motivazione “altro” sembrerebbe prevalentemente da ricondurre – secondo l’ipotesi di Lewanski e Vassallo (2001, 118), che nei dati del presente sondaggio trova conferma – a quanti si considerano ingiustamente sfavoriti dalle modalità con cui l’amministrazione presso cui lavorano assegna gli incarichi. Tra di essi è infatti significativamente più elevata rispetto al resto del campione la componente che, alle domande sulla qualità del rapporto con il vertice politico, con l’assessore di riferimento e con il vertice amministrativo, sceglie le risposte “difficile”, “conflittuale” o “inesistente” e che, alla domanda sulle modalità di assegnamento degli incarichi da parte dell’amministrazione, afferma che non tiene in alcun modo conto del percorso professionale dei singoli dirigenti. Dire “altro” alla domanda sul motivo più importante è dunque in prevalenza un modo per esprimere fra le righe una critica nei confronti dell’ammini-

**Tabella 3.19 Risposte alla domanda “Nel suo attuale contratto di incarico sono specificati degli obiettivi da raggiungere?”**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
No	8,2	18,1	19,7	13,7
Sì, attraverso formulazioni generali	55,2	35,1	29,6	43,8
Sì, attraverso indicatori qualitativi	26,3	32,1	29,1	29,0
Sì, attraverso indicatori quantitativi	10,3	14,6	21,6	13,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(746)	(629)	(213)	(1.588)

strazione presso cui lavorano o, per lo meno, nei confronti delle modalità con cui al suo interno sono assegnati gli incarichi dirigenziali.

L'attuale contratto di incarico dei dirigenti specifica gli obiettivi da raggiungere nell'86% dei casi (tabella 3.19). La percentuale è più elevata nei ministeri. Si può però notare che nei ministeri è più elevata la percentuale di dirigenti nel cui contratto gli obiettivi sono indicati attraverso formulazioni generali (55%), mentre in regioni e comuni è più elevata la percentuale di dirigenti con contratti di incarico che specificano gli obiettivi attraverso indicatori qualitativi o quantitativi. Al fine di precisare il contenuto delle attività svolte dai dirigenti, il questionario conteneva alcune domande mirate a stabilire la distribuzione del tempo di lavoro tra una serie di impegni. Agli intervistati veniva perciò chiesto di indicare il numero di ore lavorate (in media) alla settimana nel corso dell'ultimo anno e quindi di suddividerle rispetto ad alcune dimensioni. In primo luogo rispetto alla fase del processo di *policy* in cui tali attività si pongono (elaborazione, attuazione o valutazione delle politiche). In secondo luogo, rispetto al tipo di problemi che comportano (problemi organizzativi, problemi tecnici o adempimenti burocratici). In terzo luogo, rispetto ai soggetti con cui richiedono di entrare in contatto (gestione della struttura o attività di lavoro individuale, rapporti – sotto forma di incontri, contatti telefonici, scambi di e-mail, ecc. – con dirigenti o funzionari di altre strutture della propria amministrazione; con responsabili politici della propria amministrazione; con dirigenti, funzionari o politici di altri enti o soggetti istituzionali; con rappresentanti di gruppi di interesse o associazioni; con esperti).

Va precisato, prima di leggere i dati che, anche a causa della difficoltà per chiunque di quantificare in maniera precisa la divisione del tempo di lavoro e per il carattere inevitabilmente *evocativo* (vago) delle categorie che abbiamo utilizzato, le risposte vanno interpretate più come un indicatore della *percezione* che i dirigenti hanno del loro ruolo, piuttosto che come una oggettiva misurazione del modo in cui suddividono il loro tempo.

La ripartizione delle attività secondo le tre dimensioni ricordate sopra sono sostanzialmente identiche nei tre tipi di amministrazione.

Considerando le fasi del processo di *policy*, il tempo lavorativo dei dirigenti risulta, nel complesso, occupato più nella fase di attuazione (43%) che in quelle di elaborazione (30,9%) e di valutazione (26,1%).

Riguardo al tipo di problemi affrontati, prevalgono quelli di tipo tecnico (36,5% del tempo) e di tipo organizzativo (34%), mentre agli adempimenti burocratici viene dedicato il restante 29,5% del tempo.

Riguardo, infine, al tipo di attività e di rapporti in cui il dirigente è impegnato, la gestione interna della struttura e le attività di tipo individuale occupano più di un terzo del tempo lavorativo del dirigente (34,5%), mentre i restanti due terzi sono divisi tra rapporti con dirigenti e funzionari della stessa amministrazione (19%), con responsabili politici della stessa amministrazione (11,1%), con dirigenti e funzionari di altri enti (12,5%), con rappresentanti di gruppi di interesse e associazioni (11%) e con esperti (11,9%).

Poiché, come si diceva, le risposte possono essere interpretate prevalentemente come indicatore della percezione che i dirigenti hanno del proprio ruolo, possiamo considerare di un certo interesse la relazione che emerge rispetto alla tipologia delle strutture di carriera. Sono in particolare quelli che sono stati definiti *in-and-outers* a emergere con un profilo distinto. Rispetto agli altri dirigenti essi appaiono infatti più impegnati nell'elaborazione delle politiche (34,6% del loro tempo contro una media generale del 30,1%) e meno nell'attuazione delle stesse (39% contro una media generale del 42,9%). Sono inoltre più impegnati nell'intrattenere rapporti con responsabili politici della propria amministrazione (15,4% contro 11%).

Come vedremo, una variabile che influisce sulla ripartizione del tempo è il tipo di incarico (responsabilità di una struttura oppure studio e consulenza).

L'88% degli intervistati svolge un incarico che comporta la responsabilità di una struttura, il 7% svolge un incarico di studio o consulenza, il restante 5% si classifica in una residuale categoria "altro". Può essere interessante osservare se, in relazione a una serie di variabili che si suppongono rilevanti, chi svolge un incarico di studio e consulenza si differenzia da chi ha la responsabilità di una struttura<sup>9</sup>.

Considerando la struttura della carriera, l'unico elemento da segnalare è il fatto che tra gli *in-and-outers* il numero di dirigenti con incarico di consulenza è molto inferiore rispetto al resto del campione.

Molto diversa è, come già si accennava, la distribuzione percentuale delle ore lavorative. L'elaborazione delle politiche occupa i dirigenti con incarico di consulenza per più del 36% del loro tempo e i responsabili di una struttura nella misura del 30%. Al contrario, l'attuazione delle politiche impegna i primi nella misura del 34,6% e i secondi nella misura del 43,5%. Minori differenze si registrano circa la valutazione delle politiche (28% del tempo di chi ha un incarico di consulenza e quasi il 26% di quello dei responsabili di struttura). Passando dalla ripartizione in riferimento alle fasi di *policy* a quella basata sul tipo di problemi affrontati, si notano ancora delle differenze: chi ha un incarico di consulenza è impegnato nella soluzione di problemi tecnici nel 44% del proprio tempo, nella soluzione di problemi organizzativi nel 31% e in adempimenti burocratici nel 24%, mentre i responsabili ripartiscono il loro tempo fra le tre attività nella misura, rispettivamente, del 34%, del 36% e del 30%.

Molto diversa è l'autodefinizione delle due figure che stiamo considerando. Chi ha un incarico di studio si considera in larga maggioranza (62%) un "tecnico", mentre i responsabili di struttura si distribuiscono in modo più uniforme tra le quattro possibili risposte (cfr. paragrafo 3.11) facendo prevalere quella del "decisore" (33%) e del "manager" (26%).

Diverso è il grado di soddisfazione nei confronti del lavoro delle due figure. Chi ha un incarico di consulenza e di studio si dichiara molto più soddisfatto rispetto ai responsabili di una struttura per quanto riguarda la retribuzione e un po' più soddisfatto per quanto riguarda la possibilità di conciliare il lavoro con la vita privata. Per

9. Delineando il profilo dei due tipi di dirigenti, anticipiamo anche i dati relativi ad alcune domande che saranno considerate più approfonditamente nei paragrafi seguenti.

tutti gli altri aspetti si dichiara invece meno soddisfatto. A volte le differenze sono leggere, altre volte più consistenti: per esempio, riguardo al prestigio sociale vi è una differenza di 11 punti percentuali (87% contro 76% di soddisfatti), riguardo alla possibilità di incidere sulle politiche, di 14 punti (53% contro 39%).

Nelle domande sui problemi della pubblica amministrazione (cfr. paragrafo 3.13), chi ha un incarico di studio indica con maggior enfasi rispetto ai responsabili di una struttura i problemi attinenti al rapporto con la politica (la mancanza di indirizzi da parte dei politici o le loro eccessive intromissioni), mentre sugli altri tipi di problemi le risposte di chi svolge studio e consulenza e dei responsabili tendono ad assomigliarsi (circa il problema degli eccessivi vincoli normativi la percentuale di intervistati che lo considera rilevante è, di poco, più elevata tra i responsabili di una struttura).

Possiamo proseguire l'esplorazione dell'influenza esercitata dal tipo di compito svolto, suddividendo ulteriormente il gruppo dei dirigenti a cui è affidata la direzione di una struttura sulla base dell'ampiezza della struttura diretta e del livello gerarchico a cui tale struttura si pone all'interno dell'amministrazione di appartenenza<sup>10</sup>. Tale suddivisione fa emergere alcune differenze significative. In particolare, si può segnalare che entrambe le variabili (ampiezza della struttura e livello gerarchico) risultano correlate sia con l'autodefinizione del proprio ruolo, sia con la vicinanza rispetto ai vertici politici dell'ente.

Sono in particolare due le autodefinizioni che variano al variare dell'ampiezza della struttura e del livello gerarchico, quella di "manager che attua con efficienza le direttive che giungono dai politici" e quella di "tecnico che fornisce un contributo specialistico all'attività amministrativa". La prima delle due definizioni citate – che, già lo si è visto, è scelta da un numero limitato di dirigenti con incarico di consulenza – è indicata dal 21% di chi dirige strutture piccole (fino a 25 dipendenti), mentre tra i responsabili di strutture più ampie le percentuali diventano via via più elevate: 24% per i responsabili di strutture medio-piccole (tra i 26 e i 50 dipendenti), 39% per i responsabili di strutture medio-grandi (tra i 51 e i 250), 57% per i responsabili di strutture grandi (sopra i 250 dipendenti). Al contrario, la definizione di "tecnico" decresce dal 27% al 9% (passando per il 21% e l'11% delle categorie intermedie). Una relazione simile emerge anche quando l'autodefinizione viene incrociata con il livello gerarchico, variabile che ha, ovviamente, una forte correlazione positiva con l'ampiezza della struttura diretta.

Prevedibilmente, la vicinanza rispetto ai vertici politici dell'ente aumenta man mano che si procede dalla direzione di strutture più piccole alla direzione di strutture più ampie (si dichiara molto o abbastanza vicino al vertice politico del proprio ente una percentuale del 70% tra i dirigenti di strutture piccole e una percentuale pari all'83% di quelli di strutture grandi) e man mano che ci si sposta ai livelli gerarchici più elevati (è molto o abbastanza vicino l'81% chi dirige una struttura che si pone al primo livello dell'organizzazione, il 73% di chi dirige una struttura al secondo livello e il 67% di chi dirige una

10. Per cogliere il livello della responsabilità dirigenziale e il grado di prossimità di questi ultimi con i politici avevamo chiesto di indicare ai nostri intervistati in quanti livelli organizzativi si articola la macrostruttura dell'amministrazione in cui operano ("Le amministrazioni pubbliche si articolano in livelli organizzativi gerarchicamente ordinati che non hanno sempre la stessa denominazione. Ad esempio molte amministrazioni sono articolate in: direzioni generali, servizi, uffici. Da questo punto di vista, in quanti livelli si articola l'amministrazione in cui lei opera?"). Successivamente, abbiamo quindi chiesto allo stesso dirigente di dirci a quale di quei livelli dell'articolazione organizzativa dell'ente si colloca la posizione che attualmente egli occupa.

struttura al terzo livello). Accanto a questo dato, si può segnalare il fatto che nella stessa direzione aumenta la frequenza dei rapporti con le figure politiche, mentre rimane stabile (o decresce leggermente) quella con esperti e con rappresentanti di altre amministrazioni.

Nel paragrafo 3.4 era stato considerato il profilo socio-demografico dell'intero campione di dirigenti. Ora può essere utile gettare un sia pur rapido sguardo alle differenze che, da questo punto di vista, vi sono tra le diverse posizioni gerarchiche. È una questione importante per chi consideri la “rappresentatività” della burocrazia come un requisito importante per valutarne il funzionamento<sup>11</sup>. In altre parole, andiamo a vedere se – oltre a quelle che eventualmente esistono al momento dell'ingresso nella dirigenza – esistono distorsioni nel percorso di avanzamento della carriera, distorsioni che limitano la “rappresentatività” dei diversi livelli gerarchici rispetto alle caratteristiche della popolazione complessiva e che possono essere sintomi dell'esistenza di meccanismi di discriminazione nei confronti di determinate categorie.

Si è già visto in precedenza che le donne rappresentano una quota minoritaria della dirigenza pubblica, pari a circa un quarto del campione. La presenza femminile non è però uniforme, ma decresce passando dai responsabili di strutture più piccole a quelli di strutture più ampie. Tra i dirigenti a cui è affidata la responsabilità di strutture con non più di venticinque dipendenti le donne rappresentano il 27,5%, mentre nelle categorie superiori la presenza delle donne è più bassa (è pari al 24,9% tra i responsabili di strutture medio-piccole, al 17,4% tra i responsabili di strutture medio-grandi, e al 20% tra i responsabili di strutture grandi).

A differenza della rappresentanza per genere, le eventuali distorsioni che esistono tra le diverse classi di età possono presentare una minore “problematicità”, in quanto è in una certa misura “fisiologico” che i più giovani ricoprano mediamente incarichi di minor responsabilità rispetto ai più anziani. Il valore critico è per l'appunto la misura in cui ciò avviene. Vi potranno essere situazioni in cui ciò avviene in misura “normale” e situazioni “anomale”. In effetti, uno dei rilievi critici che alcuni dei più attenti osservatori della dirigenza italiana hanno costantemente rivolto alle sue modalità di organizzazione riguarda proprio i tempi lunghi di avanzamento di carriera<sup>12</sup>. A questo proposito, però, solo l'indagine comparativa con altri sistemi amministrativi potrà rivelare l'esistenza di eventuali “anomalie” (nel senso di periodi di tempo eccessivamente prolungati per il passaggio a incarichi di maggiore responsabilità). In questa sede ci limiteremo a segnalare quale è la proporzione tra le diverse fasce d'età che risulta dai dati del sondaggio (tabella 3.20). Prevedibilmente, i (pochi) dirigenti con meno di 35 anni sono concentrati in incarichi di responsabilità di strutture piccole o medio-piccole. Nelle fasce d'età superiori diminuisce progressivamente (ma lentamente) la percentuale di dirigenti a cui è affidata la responsabilità di strutture piccole e medio-piccole e aumenta specularmente quella di chi dirige strutture medio-grandi e grandi. Con l'età aumenta anche la percentuale di dirigenti con incari-

11. Quello della rappresentatività della burocrazia è un requisito peraltro discusso. Sul punto si veda Peters (1991, 111-ss.).

12. Per esempio, Cassese (1999).

chi di consulenza e studio. Come si diceva, sono percentuali che solo un'analisi di tipo comparato può permettere di valutare pienamente.

**Tabella 3.20 Distinzione dei dirigenti sulla base dell'ampiezza della struttura diretta e dell'età dell'intervistato**

	Incarichi di consulenza	Struttura piccola	Struttura media-piccola	Struttura media-grande	Struttura grande	Totale	(N)
Fino 35 anni	4,5	68,2	22,7	4,5	0,0	100,0	(22)
36-45 anni	6,6	65,9	13,3	11,4	2,8	100,0	(211)
46-55 anni	6,9	58,4	14,3	17,4	3,0	100,0	(694)
56-65 anni	7,7	56,9	15,7	15,1	4,6	100,0	(548)
Più 65 anni	10,0	48,0	20,0	14,0	8,0	100,0	(50)
Tutti	7,2	58,7	15,0	15,5	3,7	100,0	(1.525)

Per quanto riguarda il titolo di studio non vi sono differenze particolarmente rilevanti. Limitandoci alle due aree disciplinari che, come si è visto in un precedente paragrafo, sono maggiormente presenti – quella ingegneristica e quella giuridica – possiamo notare che la prima è presente in misura leggermente inferiore tra i responsabili di strutture piccole (15%) e leggermente superiore tra i responsabili di strutture medie (19%) o grandi (21%) o in incarichi di consulenza (18%). La relazione tra laurea in campo giuridico e grandezza della struttura diretta sembra invece di tipo curvilineare, dato che i laureati in questo ambito sono presenti in misura maggiore nelle due categorie dimensionali medie (40-42%) e in misura minore tra i responsabili di strutture piccole (33%) e grandi (30%).

La classe sociale di provenienza e la zona di provenienza non sembrano avere influenza nella progressione di carriera degli intervistati, in quanto le variazioni sono minime e, inoltre, non monotoniche. Quindi, in conclusione dell'esame dei dati relativi alla composizione socio-demografica delle diverse componenti della dirigenza qui considerati, l'unico elemento che emerge con sufficiente chiarezza è costituito da un effettivo meccanismo che tende a discriminare l'avanzamento di carriere della già esigua presenza femminile.

Prima di concludere questo paragrafo, un punto che merita di essere considerato è quello relativo alla relazione tra i tipi di carriera individuati dalla tipologia costruita nel paragrafo 3 e il tipo di incarico attuale. Dal semplice incrocio tra le due variabili non sembra emergere alcuna relazione significativa. Per meglio valutare questa relazione occorre però tenere sotto controllo un'altra variabile che, per ovvi motivi, influenza il tipo di incarico: l'anzianità.

Mediamente, i dirigenti inclusi in ciascun modello di carriera della tipologia presentano livelli diversi di anzianità. I burocrati

“costanti” hanno un’anzianità media di circa 27 anni, i burocrati “flessibili” e gli *high fliers* di 21, i professionisti riconvertiti di 19 e gli *in-and-outers* di 5. Queste differenze, come è ovvio, incidono sulla possibilità dei dirigenti di ciascun tipo di avere incarichi di maggiore o minore responsabilità e quindi devono essere tenute presenti quando si valuta la relazione complessiva che il modello di carriera ha con l’incarico attuale. Tenendo sotto controllo l’anzianità si nota, per esempio, tra coloro che hanno meno di cinque anni di anzianità solo tra gli *in-and-outers* si trovano soggetti che arrivano a dirigere strutture con più di 250 dipendenti (il 5% degli *in-and-outers* con questo grado di anzianità). Se rimaniamo tra coloro che hanno non più di 5 anni di anzianità, solo tra gli *in-and-outers* e tra i professionisti riconvertiti troviamo dirigenti (rispettivamente il 25% e il 20% dei due gruppi) che sono responsabili di strutture medio-grandi. All’estremo opposto, tra i burocrati “costanti” che abbiano meno di 10 anni di anzianità non troviamo nessun dirigente che abbia la responsabilità di strutture grandi. Troviamo invece che il 77% di essi risulta confinato entro strutture che abbiamo definito piccole (cioè con meno di 25 dipendenti). L’esame di queste relazioni potrebbe continuare ulteriormente (anche se con cautela, data la numerosità in alcuni casi molto ridotta), ma le poche percentuali citate pensiamo possano bastare ad evidenziare le differenze che esistono nei percorsi di carriera *all’interno* dell’amministrazione a seconda delle modalità di *ingresso* nella stessa.

**Tabella 3.21 Ampiezza media delle strutture dirette, distinte sulla base dell’anzianità e delle precedenti esperienze nel settore privato**

Anzianità nella pubblica amministrazione	Esperienze nel settore privato	Ampiezza media struttura (numero dipendenti)	(N)
Fino a 5 anni	Più di 5 anni nel privato	42,4	(27)
	Meno di 5 anni nel privato	11,3	(7)
	Mai nel privato	16,6	(8)
6-10 anni	Più di 5 anni nel privato	42,9	(28)
	Meno di 5 anni nel privato	22,9	(18)
	Mai nel privato	12,7	(12)
10-15 anni	Più di 5 anni nel privato	115,7	(14)
	Meno di 5 anni nel privato	35,5	(44)
	Mai nel privato	16,1	(36)
16-25 anni	Più di 5 anni nel privato	75,9	(38)
	Meno di 5 anni nel privato	50,5	(153)
	Mai nel privato	41,6	(184)
26-35 anni	Più di 5 anni nel privato	62,6	(39)
	Meno di 5 anni nel privato	105,1	(212)
	Mai nel privato	51,7	(374)
Più di 35 anni	Più di 5 anni nel privato	60,7	(8)
	Meno di 5 anni nel privato	42,3	(58)
	Mai nel privato	98,1	(150)

Possiamo approfondire il punto osservando se esistono differenze nel tipo di incarico attualmente svolto tra i dirigenti che hanno avuto esperienze nel settore privato e i dirigenti che non hanno avuto queste esperienze. Si tratta di un tema particolarmente rilevante, dato l'obiettivo apertamente dichiarato delle riforme di creare le condizioni che favoriscano un maggiore interscambio tra la dirigenza del settore privato e quella del settore pubblico. Come si ricorderà, il fatto di aver avuto esperienze nel settore privato era una delle dimensioni che concorrevano a formare la nostra tipologia. In breve, ci chiediamo ora se le precedenti esperienze di lavoro nel privato (e quindi le competenze accumulate nel corso di tali esperienze) abbiano un peso nel determinare la progressione di carriera degli intervistati. Se così fosse, dovremmo avere che, a parità di anzianità, coloro che hanno compiuto esperienze di lavoro nel privato occupano posizioni di maggior responsabilità (usiamo come indicatore l'ampiezza della struttura diretta). Nel caso tali differenze non emergessero vorrebbe, al contrario, dire che tali competenze non influenzano, o influenzano solo marginalmente, il percorso di carriera del dirigente. I dati sembrerebbe andare in direzione della prima ipotesi, sebbene il limitato numero di casi di alcune delle categorie consiglierebbe una certa prudenza nel trarne conclusioni generalizzanti. A parità di anzianità nella pubblica amministrazione, chi ha compiuto una significativa esperienza nel privato dirige strutture, mediamente, più ampie, come si può vedere dalla tabella 3.21, che presenta i dati distinguendo i dirigenti sia in base all'anzianità di servizio nella pubblica amministrazione, sia in base alle esperienze nel privato (dirigenti che non hanno mai lavorato nel privato, dirigenti che lo hanno fatto per meno di 5 anni e dirigenti che lo hanno fatto per un più lungo periodo)<sup>13</sup>.

Per concludere, in questo paragrafo sono state evidenziate diverse correlazioni bivariate certamente interessanti sia sotto il profilo strettamente analitico che sotto quello relativo alla valutazione degli obiettivi e dei risultati delle riforme. Solo un'ulteriore approfondimento, attraverso tecniche di analisi multivariata, che consentano di tenere sotto controllo il reciproco intreccio tra le diverse variabili, potrà tuttavia consentire di mettere a fuoco con maggiore precisione il complesso rapporto con cui i caratteri sociodemografici dei dirigenti, le modalità di ingresso nella pubblica amministrazione e le esperienze accumulate all'interno di quest'ultima influenzano le opinioni e il modo di agire degli stessi dirigenti. Si prenda, per fare un esempio, l'autopercezione che i dirigenti hanno del proprio ruolo. Abbiamo già visto che tale variabile risulta influenzata dal tipo di incarico attuale. Come verrà più estesamente detto nel paragrafo 11, questa variabile è influenzata anche dalla struttura della carriera. Come abbiamo appena visto, infine, modello di carriera e incarico attuale, *se si tiene sotto controllo l'anzianità*, risultano a loro volta correlati.

13. Risultati analoghi emergono se i dirigenti vengono distinti sulla base non della durata dell'esperienza nel privato, ma sulla base del livello in essa raggiunto, distinguendo tra chi non ha mai lavorato nel privato, chi vi ha lavorato con qualifiche non dirigenziali e chi vi ha lavorato in posizione dirigenziale.

### 3.8 La soddisfazione per il lavoro

Per definire il lavoro dei dirigenti una delle dimensioni più significative è quella della soddisfazione che essi esprimono per i suoi diversi aspetti (tabella 3.22). Tutti gli aspetti individuati nel questionario ricevono giudizi prevalentemente positivi. Le differenze possono però essere anche rilevanti. Rispetto ai contenuti del lavoro, quasi tutti esprimono molta o abbastanza soddisfazione. Così è anche per la stabilità del posto di lavoro e per la qualità delle relazioni sociali.

**Tabella 3.22 Percentuale di dirigenti che dichiara di essere molto o abbastanza soddisfatto delle dimensioni indicate in riga**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
I contenuti del lavoro	93,5	92,3	91,7	91,8
Le responsabilità	87,1	89,2	85,1	87,7
Le possibilità di carriera	71,3	75,3	76,7	73,7
La qualità delle relazioni sociali	90,6	92,4	91,1	91,4
La stabilità del posto di lavoro	85,5	90,9	91,1	88,4
La possibilità di conciliare lavoro ed esigenze della vita privata	61,1	66,6	59,7	63,2
La retribuzione	64,0	81,3	76,2	72,5
Il prestigio sociale	84,4	88,3	77,1	86,2
La possibilità di incidere sulle politiche adottate dall'amministrazione	47,3	56,2	58,5	52,4

I livelli più bassi di soddisfazione sono espressi in relazione alla possibilità di incidere sulle politiche dell'amministrazione: in questo caso il campione si divide in modo quasi speculare tra soddisfatti e insoddisfatti.

Tra le diverse amministrazioni le differenze riguardano solo alcuni degli aspetti considerati. In generale, i dirigenti regionali si dichiarano un po' più soddisfatti di quelli comunali e di quelli ministeriali, però con qualche differenza: se il prestigio sociale è fonte di soddisfazione soprattutto per i dirigenti regionali (88%) e ministeriali (84%), la possibilità di incidere sulle politiche lo è soprattutto per quelli comunali (58%).

Agli intervistati è stato inoltre chiesto di indicare se, tra le dimensioni passate in rassegna, ve ne fossero alcune rispetto alle quali ritengono che nel mondo del lavoro privato avrebbero maggiore soddisfazione. La più indicata è, prevedibilmente, la retribuzione (indicata dal 24% degli intervistati), seguita dalle possibilità di carriera (indicata dal 12%). Va notato che esattamente un terzo dei rispondenti ritiene che in nessuna delle dimensioni considerate avrebbe maggiori soddisfazioni nel settore privato rispetto alla pubblica amministrazione.

Il confronto tra pubblico e privato instaurato in questo domanda introduce il tema che sarà affrontato nel paragrafo che segue: la pro-

pensione alla mobilità (considerata sia all'interno della pubblica amministrazione, sia come possibilità di passaggio dal pubblico al privato).

### 3.9 La mobilità e la versatilità interna

Per definire la mobilità passata del dirigente all'interno della pubblica amministrazione, il questionario poneva al dirigente una serie di domande sui cambiamenti di sede di lavoro, di unità organizzativa, di settore e di unità amministrativa. Più precisamente, per ciascuna di queste dimensioni, il questionario chiedeva quante volte il dirigente avesse effettuato il cambiamento.

**Tabella 3.23 Numero di cambiamenti di amministrazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Mai	62,2	49,1	63,1	57,1
Una volta	19,0	27,5	18,0	22,2
Due volte	8,8	11,3	7,4	9,6
Tre volte o più	10,0	12,2	11,5	11,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(759)	(640)	(217)	(1.616)

**Tabella 3.24 Numero di cambiamenti di sede**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Mai	46,2	57,1	73,7	54,2
Una volta	12,0	11,6	9,7	11,5
Due volte	11,1	10,2	6,5	10,1
Tre volte o più	30,7	21,1	10,1	24,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(758)	(639)	(217)	(1.614)

**Tabella 3.25 Numero di cambiamenti di unità organizzativa (all'interno dell'amministrazione in cui attualmente lavora)**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Mai	27,0	25,3	34,6	27,4
Una volta	10,0	11,3	9,7	10,5
Due volte	12,0	13,9	12,9	12,9
Tre volte o più	50,9	49,5	42,9	49,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(758)	(640)	(217)	(1.615)

<b>Tabella 3.26 Numero di cambiamenti di settore (all'interno dell'amministrazione in cui attualmente lavora)</b>				
	<b>Ministeri</b>	<b>Regioni</b>	<b>Comuni</b>	<b>Tutti</b>
Mai	49,4	43,4	40,6	45,8
Una volta	13,5	17,8	13,8	15,2
Due volte	12,5	13,4	9,2	12,5
Tre volte o più	24,6	25,3	36,4	26,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(757)	(640)	(217)	(1.614)

Circa i passaggi di amministrazione (tabella 3.23), sono i dirigenti delle regioni quelli che hanno sperimentato più frequentemente dei cambiamenti (circa metà degli intervistati lo ha fatto almeno una volta). Fra i dirigenti dei ministeri e dei comuni la percentuale di intervistati che ha compiuto almeno una volta un cambiamento scende a circa un terzo del campione. Deve però essere sottolineata una differenza tra comuni e ministeri: come si ricorderà, nei secondi l'età media è significativamente più elevata che nei primi e, da questo punto di vista, si può concludere che i dirigenti dei ministeri tendenzialmente sono meno "mobili" rispetto non solo a quelli delle regioni ma anche a quelli dei comuni.

Un secondo aspetto della mobilità sondato dal questionario è quello relativo alla sede di lavoro (tabella 3.24). In questo caso si registra una maggiore mobilità tra i dirigenti ministeriali. La mobilità è invece ai livelli più bassi tra i dirigenti comunali.

All'interno dell'amministrazione in cui attualmente lavorano, hanno cambiato unità organizzativa (tabella 3.25) almeno una volta circa tre quarti dei dirigenti. La percentuale è più bassa nei comuni, dove vi è il 35% degli intervistati che afferma di non aver mai cambiato unità organizzativa.

Il 53% dei dirigenti ha cambiato almeno una volta il settore di appartenenza all'interno dell'attuale amministrazione (tabella 3.26). La maggior frequenza si registra nei comuni (qui è il 58% ad aver effettuato almeno una volta il cambiamento), la minore è nei ministeri (50%).

### **3.10 La propensione alla mobilità esterna**

Tradizionalmente, i dipendenti pubblici italiani – compresa la dirigenza – si è caratterizzato per un interesse preponderante per il "posto fisso", anche dal punto di vista "geografico". Le riforme recenti hanno inteso contrastare questa caratteristica, stimolando la mobilità del personale dirigenziale. Qual è l'opinione dei dirigenti a questo proposito? In che misura manifestano disponibilità a cambiamenti del posto di lavoro? Il questionario approfondiva la questione indagando l'opinione dei dirigenti in merito ad alcune eventualità.

**Tabella 3.27 In che misura lei auspicerebbe un cambiamento di sede di lavoro per avvicinarsi ai famigliari?**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Non vorrebbe cambiare sede di lavoro, poiché quella attuale risponde pienamente alle esigenze di vicinanza ai famigliari	74,7	78,8	83,9	77,5
Vorrebbe cambiare sede di lavoro anche se questo cambiamento implicasse il passaggio a una posizione lavorativa meno gratificante	4,1	2,9	1,0	3,2
Vorrebbe cambiare sede di lavoro, ma solo se il cambiamento portasse anche a miglioramenti nella sua posizione lavorativa	21,2	18,2	15,1	19,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(731)	(614)	(215)	(1.550)

Cambiamenti di sede per ottenere un avvicinamento ai famigliari (tabella 3.27) sono auspicati da circa un quinto del campione totale. Vi sono però significative differenze. Sono soprattutto i ministeriali (25%) ad avanzare questo auspicio, mentre le percentuali sono minori nelle regioni (21%) e nei comuni (16%). È differente anche la proporzione di coloro che, pur di ottenere un trasferimento che consenta un avvicinamento ai famigliari, sarebbero disposti anche a svolgere un attività lavorativa che sia meno gratificante. Tra i ministeriali i dirigenti che rientrano in questa categoria sono il 4%, ovvero circa un sesto di tutti coloro che vorrebbero un cambiamento di sede per esigenze famigliari. Nelle regioni questo gruppo rappresenta circa un decimo dei dirigenti che vorrebbero un cambiamento. Nei comuni la proporzione è ancora minore (circa uno su sedici).

**Tabella 3.28 Disponibilità a un cambiamento di sede, anche al di fuori dell'area geografica dove attualmente vive, per esigenze dell'amministrazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Molto disponibile	10,1	9,5	12,6	10,2
Abbastanza disponibile	32,0	33,0	33,0	32,5
Poco disponibile	33,2	32,5	33,5	33,0
Per nulla disponibile	24,7	24,9	20,9	24,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(744)	(630)	(206)	(1.580)

**Tabella 3.29** Disponibilità a un cambiamento di sede, anche al di fuori dell'area geografica dove attualmente vive, per conseguire un avanzamento economico e/o di carriera?

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Molto disponibile	19,5	13,8	16,8	16,9
Abbastanza disponibile	40,6	40,6	36,1	40,0
Poco disponibile	23,1	23,0	28,4	23,8
Per nulla disponibile	16,7	22,6	18,8	19,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(743)	(625)	(208)	(1.576)

La disponibilità e/o l'interesse a un cambiamento di sede erano sondati anche in riferimento a due altre eventualità: un cambiamento per esigenze dell'amministrazione (tabella 3.28) e un cambiamento per ottenere un avanzamento economico e di carriera (tabella 3.J29). Nel primo caso prevalgono coloro che si dicono poco o per nulla disponibili al cambiamento. Le percentuali si può dire siano identiche nei tre comparti considerati. Nel secondo caso la disponibilità è, ovviamente, maggiore, anche se si attesta intorno al 43% la percentuale di coloro che non sono disponibili (o lo sono poco) al cambiamento. In questo caso si può notare che tra i ministeriali la disponibilità a un cambiamento è leggermente superiore.

Per sintetizzare le informazioni derivanti da queste due domande possiamo creare una nuova variabile a tre modalità (indisposti al cambiamento, disposti al cambiamento solo per un avanzamento di carriera e disposti al cambiamento anche per esigenze dell'amministrazione<sup>14</sup>). Vi sono delle variabili che risultano associate alla disponibilità alla mobilità così definita? Alcune variabili "ascritte" sembrano avere una qualche influenza. È il caso del genere (il 50% delle donne è indisponibile al cambiamento, mentre gli uomini lo sono nella misura del 40%<sup>15</sup>) o del ceto d'origine (nel ceto popolare gli indisponibili al cambiamento sono il 45%, nel ceto medio sono il 43%, nel ceto agiato sono il 36%). L'età lo è solo marginalmente – è indisposto al cambiamento il 20% dei più giovani (meno di 35 anni) e il 56% dei più anziani (più di 65 anni), mentre nelle altre fasce di età i valori sono stabili intorno al 42-43%.

La struttura della carriera e l'autopercezione del dirigente sembrano a loro volta avere qualche influenza. Per quanto riguarda la struttura della carriera, se utilizziamo la tipologia costruita in precedenza (paragrafo 3.3), non otteniamo relazioni chiare. Delle tre variabili che, come si ricorderà, concorrono a costruire quella tipologia è invece la sola esperienza lavorativa nel settore privato (e la sua durata) ad avere una qualche influenza sulla disponibilità al cambiamento di sede. Chi ha lavorato nel privato non è disposto al cambiamento nella misura del 39%, mentre chi non vi ha mai lavorato non è disposto a

14. Un quarto tipo – disposti a un cambiamento solo per esigenze dell'amministrazione –, per quanto logicamente possibile, è concettualmente e numericamente marginale e quindi si può trascurare.

15. Utilizziamo come variabile "filtro" quella relativa all'auspicio di un cambiamento per avvicinarsi ai famigliari. Nelle relazioni che stiamo prendendo in esame consideriamo solamente i dirigenti che in quella domanda hanno risposto che la loro attuale sede di lavoro risponde pienamente alle loro esigenze di vicinanza ai famigliari.

tale cambiamento nella misura del 46%. Se si scompone ulteriormente il gruppo di chi ha lavorato nel privato in base alla durata dell'esperienza si osserva che l'indisponibilità alla mobilità decresce al crescere di questa durata (la percentuale di non disposti al cambiamento è pari al 34% tra chi ha lavorato per più di cinque anni nel privato e al 40% tra chi vi ha lavorato per meno di cinque anni).

Anche la percezione che lo stesso dirigente ha del proprio ruolo e della propria professionalità influisce sulla propensione alla mobilità di sede. È infatti indisponibile al cambiamento il 51% dei "funzionari", il 44% dei "tecnici", il 42% dei "decisori" e il 36% dei "manager"<sup>16</sup>.

**Tabella 3.30 Lei sarebbe interessato, rimanendo nell'ambito della pubblica amministrazione, a passare a una amministrazione diversa da quella presso cui presta servizio attualmente?**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Si	46,0	48,8	58,6	48,8
No	54,0	51,2	41,4	51,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(743)	(631)	(215)	(1.589)

**Tabella 3.31 A quale amministrazione lei preferirebbe passare?**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Ministero	34,1	36,6	29,6	34,4
Regione	26,1	9,3	46,3	22,5
Provincia	1,6	10,4	5,6	5,7
Comune	5,1	15,4	3,7	9,0
Altra pubblica amministrazione	33,1	28,3	14,8	28,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(314)	(279)	(108)	(701)

Proseguiamo nell'esplorazione della propensione alla mobilità considerando altri indicatori, a partire dall'interesse per un cambiamento di amministrazione (tabella 3.30). Il campione si divide sostanzialmente a metà quando si considera questo indicatore. Il confronto tra ministeri, regioni e comuni rivela che sono i dirigenti di questi ultimi a manifestare il maggiore interesse a un tale cambiamento (quasi il 60% contro il 49% delle regioni e il 46% dei ministeri). L'età è significativamente associata a questa variabile: i non interessati al cambiamento solo il 23% tra i minori di 35 anni e il 66% tra i maggiori di 65 anni (tra queste due classi di età i valori crescono monotonicamente: 45%, 53%, 61%).

16. Trattando questi dati abbiamo, per maggiore semplicità di lettura, parlato esclusivamente della percentuale relativa a chi non è in alcun modo disponibile a un cambiamento di sede. La diversa disponibilità al cambiamento dei gruppi considerati si manifesta però anche nel diverso rapporto che in essi esiste tra chi è disponibile al cambiamento solo a condizione che sia per un avanzamento di carriera e chi lo è anche per esigenze dell'amministrazione. Un esempio può chiarire. Tra chi ha lavorato nel privato per più di cinque anni il rapporto tra i primi e i secondi è di 1 a 4, tra chi non ha mai lavorato nel privato il rapporto è di 1 a 1,6.

**Tabella 3.32 Ci può indicare il ministero a cui vorrebbe passare?**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Presidenza del CdM	29,2	11,0	17,2	19,6
Ministero degli Affari Esteri	16,9	5,5	3,4	10,0
Ministero Ambiente	3,4	15,4	6,9	9,1
Ministero per le Attività Produttive	5,6	4,4	0,0	4,3
Ministero Beni e Attività Culturali	13,5	4,4	13,8	9,6
Ministero delle Comunicazioni	0,0	3,3	0,0	1,4
Ministero della Difesa	1,1	1,1	0,0	1,0
Ministero Economia e Finanza	13,5	20,9	10,3	16,3
Ministero della Giustizia	3,4	2,2	6,9	3,3
Ministero Infrastrutture e Trasporti	2,2	4,4	13,8	4,8
Ministero Interno	9,0	3,3	6,9	6,2
Ministero Istr., Università, Ricerca	0,0	2,2	3,4	1,4
Ministero Lavoro e Politiche Sociali	1,1	9,9	17,2	7,2
Ministero delle Politiche Agricole	0,0	4,4	0,0	1,9
Ministero della Salute	1,1	7,7	0,0	3,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(89)	(91)	(29)	(209)

La variabile in esame risulta associata debolmente con l'autodefinizione (sono i soli "funzionari" a staccarsi dai valori generali – il 60% si dichiara non interessato, contro il 53-55% delle altre categorie) e, con più forza, con le precedenti esperienze nel privato (non è interessato al cambiamento il 64% di chi non ha lavorato nel privato e il 46% di chi vi ha lavorato, ma questa volta senza distinzioni a seconda della durata dell'esperienza).

La tabella 3.31 fornisce un'idea delle amministrazioni che raccolgono il maggior interesse tra gli intervistati propensi al cambiamento: i ministeri sono le amministrazioni che, da questo punto di vista, raccolgono il maggior interesse (sono indicati da poco più di un terzo di chi vorrebbe cambiare amministrazione). Per chi ha scelto quest'ultima risposta, la tabella 3.32 entra nel dettaglio riportando le distribuzioni di frequenza delle risposte alla domanda sul ministero a cui l'intervistato sarebbe più interessato.

Rispetto all'interesse e alla disponibilità al cambiamento – di sede e/o di amministrazione – la percentuale di coloro che ritengono probabile un simile cambiamento è molto più contenuta (tabella 3.33): più di tre quarti degli intervistati lo considera infatti improbabile (la percentuale è leggermente più bassa tra i ministeriali).

Anche nel caso del passaggio al settore privato si manifestano significative divergenze tra le percentuali di coloro che si dichiarano interessati a che ciò avvenga e coloro che lo ritengono invece probabile. Da un lato, abbiamo che il 26,5% (con limitate variazioni tra ministeri, regioni e comuni) degli intervistati si dice interessato a un passaggio al settore privato (tabella 3.34).

**Tabella 3.33 Opinione circa la probabilità di un cambiamento di amministrazione e/o di sede nei prossimi tre anni**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Probabile che cambi sia amministrazione che sede di lavoro	7,3	8,2	7,7	7,7
Probabile che cambi amministrazione	3,9	3,1	3,4	3,5
Probabile che cambi sede di lavoro	16,1	7,9	10,6	12,1
Improbabile che cambi amministrazione o sede di lavoro	72,7	80,9	78,4	76,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(735)	(622)	(208)	(1.565)

Dall'altro, sono molti meno (non raggiungono l'8%) i dirigenti che ritengono molto o abbastanza probabile che questo passaggio avvenga (tabella 3.35). Il fatto che vi sia questa notevole differenza tra i dirigenti che si dichiarano interessati a un passaggio al privato e coloro che lo ritengono probabile significa che, nella maggior parte, essi tendono a percepire in modo negativo le proprie competenze, ritenendole poco spendibili sul mercato del lavoro privato. Essi ritengono quindi che un passaggio nel settore privato potrebbe avvenire solo a condizione di un netto arretramento dal punto di vista delle condizioni lavorative.

Quali sono le caratteristiche distintive dei dirigenti che si dichiarano interessati al passaggio verso il privato e di coloro che lo ritengono probabile nei prossimi tre anni?

Come ci si potrebbe aspettare, l'interesse per il passaggio al privato è associato all'autopercezione: è infatti interessato il 20% dei funzionari, il 25% dei tecnici, il 27% dei manager e il 31% dei decisori.

Le pregresse esperienze nel privato influenzano l'atteggiamento del dirigente sotto questo aspetto: è molto o abbastanza interessato il 21% di chi non ha mai lavorato nel privato, il 31% di chi vi ha lavorato per meno di cinque anni e il 38% di chi ha lavorato per più di cinque anni. Riprendendo la tipologia delle strutture di carriera, i professionisti riconvertiti e gli *in-and-outers* sono i più interessati al passaggio al privato (44% e 42%, rispettivamente). L'interesse è invece meno diffuso tra i burocrati flessibili (35%) e ancor meno tra *high fliers* e burocrati costanti (26% e 23%, rispettivamente).

**Tabella 3.34 Grado di interesse rispetto a un passaggio al settore privato**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Molto interessato	5,5	6,4	6,5	6,0
Abbastanza interessato	21,6	19,6	19,4	20,5
Poco interessato	32,8	29,0	30,4	30,9
Per nulla interessato	40,1	45,1	43,8	42,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(745)	(628)	(217)	(1.590)

Una terza variabile associata all'interesse per il privato è l'anzianità di servizio. Com'è facilmente intuibile, al crescere dell'anzianità decresce l'interesse per un passaggio al privato. Dal 50% di chi ha meno di cinque anni di servizio si arriva al 24% di chi ne ha più di 35<sup>17</sup>.

Passando dall'interesse alla probabilità del passaggio è soprattutto la struttura della carriera ad esercitare un'influenza: gli *in-and-outers* e i professionisti riconvertiti ritengono molto o abbastanza probabile questo passaggio nella misura, rispettivamente, del 35% e del 17%, percentuali superiori a quelle dei burocrati flessibili (13%) e, ancora di più, degli *high fliers* (9%) e dei burocrati costanti (4%).

Come nel caso della variabile precedente, l'anzianità di servizio ha un'influenza positiva sull'opinione del dirigente circa la probabilità di un passaggio al privato (dal 33% di chi ha meno di 5 anni di anzianità al 5-7% di chi ne ha più di 25).

**Tabella 3.35 Opinione circa la probabilità di un passaggio al settore privato nei prossimi tre anni**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Molto probabile	0,7	1,9	2,3	1,4
Abbastanza probabile	7,3	4,6	7,0	6,2
Poco probabile	35,0	34,4	33,5	34,6
Per nulla probabile	57,1	59,0	57,2	57,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(743)	(625)	(215)	(1.583)

17. Le percentuali intermedie sono pari al 33% (tra i cinque e i dieci anni e tra i dieci e i quindici), al 28% (tra i quindici e i venticinque), al 23% (tra i venticinque e i trentacinque).

### 3.11 *Network* relazionali e autodefinizione del ruolo

Al fine di specificare i *contenuti* del lavoro del dirigente ma anche il suo atteggiamento verso l'ambiente organizzativo e lo *stile* di lavoro dell'attività dirigenziale, abbiamo previsto una serie di domande con le quali si chiedeva di quantificare la frequenza degli incontri o dei

contatti telefonici con alcuni soggetti rilevanti nel processo decisionale: il vertice politico (sindaco, presidente di regione, ministro o sottosegretario), altri esponenti della giunta o del governo, esponenti politici della maggioranza, esponenti dell'opposizione, esperti o consulenti, rappresentanti di gruppi economici ed associazioni, rappresentanti degli enti locali.

Per avere una indicazione sintetica del quadro che emerge dalle risposte a queste domande può essere utile fare ricorso alla *cluster analysis*, tecnica statistica che permette di raggruppare i rispondenti in gruppi relativamente omogenei: nel nostro caso l'omogeneità interna di ciascun cluster sarà data appunto dalla rete di relazioni che i dirigenti compresi in ciascun *cluster* predilige.

**Tabella 3.36 Classificazione dei dirigenti per il tipo di network relazionale con la sfera politica**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Tessitori di relazioni esterne	23,1	29,2	19,8	25,1
Isolati	70,2	44,6	40,1	56,0
Politicizzati	6,6	26,3	40,1	18,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(726)	(617)	(207)	(1.550)

Se applichiamo la *cluster analysis* all'intero campione scopriamo, come avremmo forse potuto immaginare, che ci sono differenze abbastanza profonde tra i dirigenti che operano nei tre tipi di amministrazioni (tabella 3.36).

I tre gruppi che emergono dalla *cluster analysis* si distinguono rispettivamente:

- per la frequenza dei contatti con rappresentanti di gruppi di interesse ed esponenti di altre amministrazioni (abbiamo chiamato questo gruppo "tessitori di relazioni esterne");
- per la frequenza dei rapporti con le figure politiche, in particolare della maggioranza, ma anche dell'opposizione (li abbiamo chiamati "politicizzati");
- per rapporti poco frequenti con tutti i soggetti indicati nella domanda (abbiamo definito gli appartenenti a questo gruppo "isolati").

Non stupisce, se si considerano le diverse dimensioni, tipi di attività e la diversa distanza che lega nella catena gerarchica i politici ai dirigenti, che nei ministeri siano prevalenti gli "isolati", nelle regioni i "tessitori di relazioni esterne" e nei comuni i "politicizzati". Questa ipotesi trova conferma nel fatto che il tasso dei politicizzati è correlato linearmente al livello occupato dai dirigenti nella gerarchia organizzativa (più elevato il livello, maggiore la quantità dei "politicizzati") mentre il tasso degli "isolati" è correlato al livello gerarchico in maniera inversa.

**Tabella 3.37 Autodefinizione della propria attività per tipo di amministrazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Funzionario	18,5	18,9	9,9	17,5
Decisore	31,0	32,7	28,2	31,3
Manager	24,2	20,5	36,6	24,4
Tecnico	26,3	27,9	25,4	26,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(739)	(620)	(213)	(1.572)

**Tabella 3.38 Autodefinizione della propria attività per tipo di dirigente**

	Burocrate costante (A)	Burocrate costante (B)	Burocrate flessibile	High fliers	Professionista riconvertito	In-and-outers	Tutti
Funzionario	19,0	19,2	11,8	13,7	12,5	2,6	17,4
Decisore	32,0	32,8	26,3	33,3	25,0	31,6	31,6
Manager	23,9	24,1	30,3	19,6	35,0	28,9	24,7
Tecnico	25,0	23,8	31,6	33,3	27,5	36,8	26,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(752)	(411)	(152)	(102)	(40)	(38)	(1.495)

Con la medesima tecnica di analisi sarebbe possibile – e sarebbe di gran lunga più interessante – verificare quali sono gli stili di relazione che differenziano *al loro interno* i dirigenti di comuni, regioni e ministeri e se tali stili di relazione sono correlati con la strutture delle carriere, ovvero se essi (gli stili di relazione non dipendano esclusivamente dalla posizione gerarchica o dal ruolo svolto). Questo, come altri approfondimenti simili, qui può essere solo segnalato, dati i limiti e le finalità della presente esposizione ricordati in apertura del capitolo. Oltre alla frequenza dei rapporti con i vari soggetti citati, il questionario chiedeva agli intervistati di definire la qualità di questi rapporti, giudicandoli collaborativi, conflittuali o inesistenti.

Complessivamente prevalgono rapporti positivi. È solo il 3-5% degli intervistati a qualificare questi rapporti come difficili o conflittuali. A questi devono però essere aggiunti coloro che, con i soggetti considerati, hanno rapporti “inesistenti” – si tratta di percentuali contenute per quanto riguarda la dirigenza amministrativa (circa il 4% per il dirigente da cui dipende e per i dirigenti di altri settori, circa il 7% per il vertice amministrativo) e di percentuali più rilevanti per quanto riguarda invece il vertice politico (poco più di un quarto del campione). Per portare in un certo senso a sintesi il quadro relativo allo stile dell’azione dirigenziale e alla autopercezione del ruolo svolto

da parte dei singoli dirigenti abbiamo posto ai nostri intervistati una domanda molto diretta.

Abbiamo chiesto loro quale delle seguenti quattro definizioni è più adatta per definire la loro attività e cioè, in altri termini, se si sentono più:

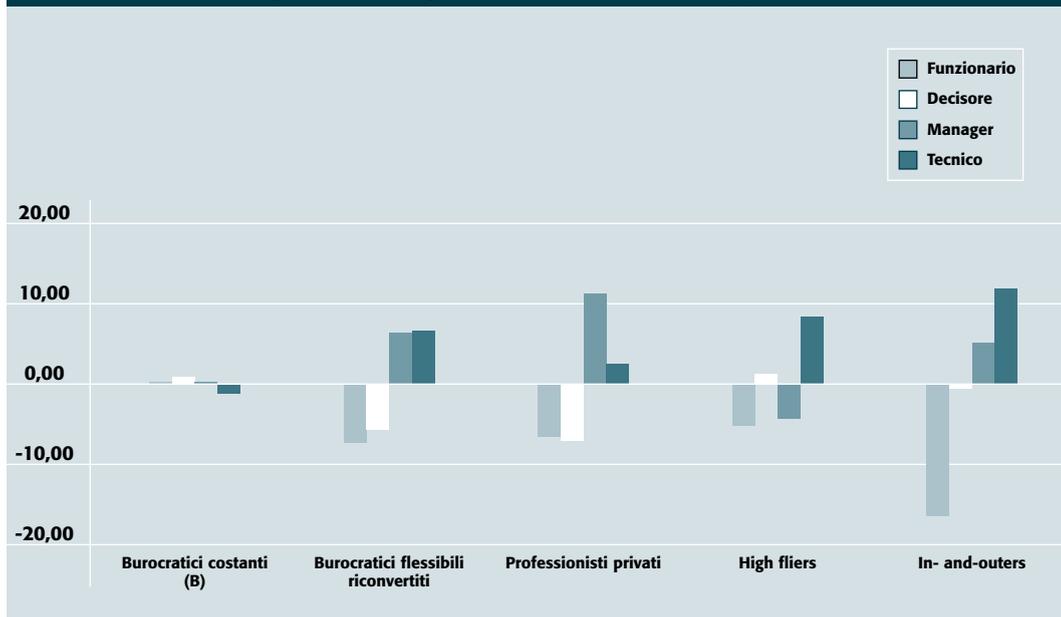
- a) un *manager* che attua con efficienza le direttive che giungono dai politici;
- b) un *funzionario* che applica in modo imparziale le leggi;
- c) un *decisore* che contribuisce a elaborare e gestire azioni amministrative efficaci;
- d) un *tecnico* che fornisce un contributo specialistico all'attività amministrativa (tabella 3.37).

Decisamente minoritaria (riguarda il 17% degli intervistati, concentrati soprattutto in ministeri e regioni) è quella che confina i dirigenti, secondo il classico modello weberiano della burocrazia legale-razionale, entro il ruolo puramente esecutivo del funzionario che applica in modo imparziale le leggi. Circa un terzo degli intervistati si percepisce come un "decisore che contribuisce a elaborare e gestire azioni amministrative efficaci". È questa la risposta preferita dal campione, seguita a 6-7 punti percentuali di distanza dalle definizioni di "manager" e di "tecnico". La gerarchia tra le risposte non è però identica nelle diverse amministrazioni: nei comuni la visione del dirigente come manager è prevalente (superando il 36%). Al contrario, qui è molto poco diffusa l'autopercezione come "funzionario".

Quest'ultima definizione trova i suoi sostenitori soprattutto nei ministeri e nelle regioni (dove supera il 18%). Le altre due definizioni ("decisore" e "tecnico") sono distribuite molto più omogeneamente tra le amministrazioni (con una leggera accentuazione tra i dirigenti regionali).

Ancora più interessante è però verificare in che *diversa* misura si collocano all'interno di queste etichette i nostri "tipi" di dirigente (tabella 3.38). Un modo efficace per cogliere le differenze tra i diversi tipi consiste nel considerare gli scostamenti tra un "tipo di riferimento" e gli altri. Naturalmente, il "tipo di riferimento" non può che essere, per la sua maggiore diffusione, e per il fatto che incarna l'immagine più tradizionale della dirigenza pubblica, il tipo del burocrate costante puro (A). Nel diagramma di figura 2, sono riportate appunto le quote differenziali (rispetto allo *standard* rappresentato dal tipo puro del burocrate costante) di dirigenti di ciascun tipo che si riconoscono in una delle quattro definizioni del ruolo. Questo diagramma è molto importante in quanto conferma la bontà della classificazione.

**Figura 2 Autodefinizioni del ruolo dirigenziale. Scostamenti percentuali rispetto ai “burocrati costanti (A)”**



Come si può notare, il gruppo dei “burocrati costanti di tipo B” (quello con qualche anno di esperienza lavorativa nel settore privato) appare del tutto simile, quanto ad autopercezione del ruolo, al burocrate costante di tipo A.

Al contrario, secondo le aspettative, tutti gli altri tipi hanno al loro interno una quota significativamente inferiore di dirigenti che si autopercepiscono (e che probabilmente agiscono) come “funzionari weberiani”: gli *high fliers*, secondo le aspettative, a vantaggio di una definizione tecnocratica che fa più spesso ricorso alle categorie del “tecnico” e del “decisore”; gli *in-and-outers*, i professionisti riconvertiti e i burocrati flessibili a vantaggio, in proporzioni diverse, delle categorie del manager e del tecnico.

### 3.12 I dirigenti e la politica

Le domande più specificamente rivolte ad indagare i rapporti tra dirigenti e responsabili politici hanno lo scopo di verificare *quali fattori* influenzino la qualità della loro reciproca collaborazione. In particolare, in questo quadro risulta di un certo interesse verificare se esista o meno una relazione tra livello di fiduciarità della nomina, sintonia in merito agli indirizzi programmatici tra politici e dirigenti e qualità dei rapporti di collaborazione che i secondi intrattengono con i primi.

**Tabella 3.39 Esperienze politiche degli intervistati**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Sì	8,7	19,4	10,1	13,2
No, ma candidato	1,9	2,8	2,3	2,3
No	89,4	77,7	87,6	84,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(756)	(632)	(217)	(1.611)

**Tabella 3.40 Interesse per la politica per tipo di amministrazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Molto	27,9	31,9	29,2	29,6
Abbastanza	53,9	44,5	50,5	49,8
Poco	14,6	19,0	17,1	16,7
Per niente	3,6	4,6	3,2	3,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(753)	(631)	(216)	(1.600)

**Tabella 3.41 Interesse per la politica per tipo di dirigente**

	Burocrate costante (A)	Burocrate costante (B)	Burocrate flessibile	High fliers	Professionista privato riconvertito	In-and-outers	Tutti
Molto	24,9	31,1	38,3	34,9	35,7	51,2	29,6
Abbastanza	53,4	47,5	40,9	43,7	47,6	43,6	49,4
Poco	17,8	17,3	16,2	16,5	11,9	2,6	16,9
Per niente	3,9	4,0	4,6	4,9	4,8	2,6	4,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(764)	(421)	(154)	(103)	(42)	(39)	(1.523)

Alcune domande erano anche finalizzate, in via preliminare, a verificare il grado di prossimità dei dirigenti con la politica, in termini di interesse personale e livello di partecipazione. Una analisi più approfondita, con finalità propriamente esplicative, potrà trarre dai dati dell'indagine molte indicazioni a questo proposito, anche comparando i livelli di interesse e partecipazione politica dei dirigenti pubblici con quelli rilevati presso settori più ampi della cittadinanza. Qui ci limitiamo a segnalare che i due indicatori di partecipazione ed interesse a nostra disposizione (tabelle 3.39 e 3.40) mostrano un livello medio molto elevato di

attenzione e coinvolgimento. I dirigenti esprimono un livello di interesse per la politica notevolmente superiore a quello dei cittadini italiani nel loro complesso. Secondo le rilevazioni post-elettorali del gruppo di ricerca Itanes (Italian National Election Studies), la più approfondita ricerca sugli atteggiamenti politici degli italiani, la percentuale di italiani che dice di essere molto o abbastanza interessato alla politica si ferma al 29%. Non mostrano peraltro significative differenze tra livelli di governo, con la sola eccezione di un più intenso livello di politicizzazione dei dirigenti regionali, rispetto a quelli comunali e dei ministeri.

Circa il 16% del campione dice di aver ricoperto una carica politica (elettiva o di partito) o chi vi è stato candidato. Mentre però, per i ministeri e i comuni supera di poco il 10%, nel caso delle regioni la percentuale è doppia. Il dato rivela dunque un tipo di rapporto fondamentalmente diverso intrattenuto dai burocrati regionali con la politica. Entrando nello specifico si può vedere che i ruoli ricoperti riguardano prevalentemente incarichi di responsabilità all'interno di partiti e cariche come consigliere/assessore comunale o consigliere/assessore provinciale. Se passiamo dalla partecipazione attiva al mero interesse – quello che gli studiosi del comportamento politico chiamano “partecipazione invisibile” – possiamo vedere che le differenze tra ministeri, regioni e comuni scompaiono.

Le differenze sono assai più marcate se invece consideriamo come variabile indipendente la struttura della carriera (tabella 3.41). In questo caso, secondo le attese, i burocrati costanti esprimono in una percentuale molto ridotta livelli di interesse intensi, mentre la percentuale di coloro i quali dicono di avere molto interesse per la politica è massima tra gli *in-and-outers*<sup>18</sup>. Non a caso, tra questi ultimi vi è anche il massimo grado di consonanza verso gli orientamenti politici dei vertici dell'amministrazione presso cui lavorano (tabella 3.42).

A quest'ultimo proposito risulta di un certo interesse verificare se il grado di sintonia politica tra dirigenti e componenti dell'esecutivo influisca sulla qualità dei loro rapporti di collaborazione. Possiamo utilizzare a tal fine due indicatori. A un certo punto dell'intervista abbiamo chiesto ai dirigenti di dire se i loro rapporti con l'assessore o il sottosegretario di riferimento sono: molto collaborativi, buoni, difficili, conflittuali o inesistenti. Poi abbiamo chiesto loro di dire se, indipendentemente dalla qualità dei rapporti con l'assessore o sottosegretario di riferimento, si sentono molto vicino, abbastanza vicino, abbastanza lontano o molto lontano rispetto agli orientamenti politici dei vertici dell'amministrazione presso cui lavorano. La tabella 3.43 riporta i risultati incrociati di queste due variabili. La terza e la quarta modalità di risposta relativa alla qualità dei rapporti con l'assessore o il sottosegretario (difficili o conflittuali) sono state aggregate sia perché solo un numero molto esiguo di dirigenti si è spinto ad utilizzarle (37 in tutto su 1.168 risposte utili tra ministeri, regioni e comuni) sia perché la loro distribuzione lungo il continuum relativo alla prossimità politica è risultato abbastanza simile. Solo per semplicità di lettura dei dati sono state invece aggregate le due modalità di risposta

18. Si noti che nel caso di questa domanda, in realtà, la sola modalità di risposta “molto” segnala un livello di coinvolgimento apprezzabile, in quanto costringe il rispondente a fare un passo per così dire simbolicamente impegnativo. Al contrario la risposta “abbastanza”, può nascondere anche un atteggiamento relativamente freddo o anche una calcolata rappresentazione di sé.

che indicano prossimità e le due modalità che indicano distanza rispetto alle posizioni politiche dei vertici politici.

Va detto che la lettura di questi dati presenta varie complicazioni e richiede una notevole cautela. È evidente in primo luogo che la frequenza con cui si registrano rapporti *inesistenti* tra dirigenti e responsabili politici può dipendere sia da un atteggiamento deliberato di uno dei due attori sia più semplicemente dal tipo di ruolo che il dirigente svolge. È ovvio quindi che nei ministeri è più probabile che vengano registrati rapporti *inesistenti* non giustificati da una particolare strategia di marginalizzazione o di “riservatezza”, rispetto a regioni e comuni. Anche per questa ragione è necessario che i dati vengono letti *distintamente* per livelli di governo. In secondo luogo, è più probabile che gli intervistati che non hanno rapporti diretti con i politici si siano sentiti meno condizionati dall’esprimere liberamente le loro posizioni. D’altro canto, non possiamo neppure escludere che proprio l’essere stati collocati in posizioni marginali, o comunque meno prossime al vertice politico – anche se questo è avvenuto per ragioni estranee alle convinzioni politiche dei dirigenti in questione – li possa indurre ad avere un atteggiamento critico verso gli orientamenti di quegli stessi vertici (e viceversa).

Tutto ciò premesso, emerge comunque una certa influenza sulla qualità dei rapporti della sintonia politica. Questa influenza appare tuttavia più rilevante nei ministeri. Nelle regioni e nei comuni, dove peraltro il tasso di risposta in merito agli orientamenti politici è più elevato, e dove appare anche più forte l’omogeneità politica tra dirigenti e governi in carica, i dirigenti *politicamente distanti* dalla giunta e quelli *politicamente vicini* hanno probabilità quasi identiche di instaurare rapporti collaborativi (o conflittuali) con il loro assessore di riferimento. Da quanto emerge dai dati, nei ministeri è di gran lunga più frequente che i dirigenti politicamente distanti dal governo in carica (rispetto a quelli politicamente vicini) non abbiano rapporti con il loro sottosegretario di riferimento.

**Tabella 3.42** Grado di prossimità con gli orientamenti politici dei vertici dell’amministrazione presso cui lavora

	Burocrate costante (A)	Burocrate costante (B)	Burocrate flessibile	High fliers	Professionista privato riconvertito	In-and-outers	Tutti
Molto vicino	12,7	11,1	10,8	16,7	8,6	30,3	12,7
Abbastanza vicino	61,8	57,1	52,9	66,7	62,9	54,5	59,8
Abbastanza lontano	17,7	20,0	23,1	8,3	17,1	9,1	17,9
Molto lontano	7,9	11,8	13,2	8,3	11,4	6,1	9,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(560)	(315)	(121)	(84)	(35)	(33)	(1.148)

**Tabella 3.43 Qualità dei rapporti con l'assessore o il sottosegretario di riferimento in base al grado di prossimità con gli orientamenti politici dei vertici dell'amministrazione**

Qualità dei rapporti	Ministeri			Regioni			Comuni		
	Vicini	Dist.	Nr	Vicini	Dist.	Nr	Vicini	Dist.	Nr
Collaborativi	19,0	4,9	17,4	33,6	22,4	30,0	32,6	22,2	35,6
Buoni	50,9	20,4	29,5	52,8	48,5	47,3	60,6	63,9	53,3
Conflittuali	1,5	4,9	0,9	2,6	6,0	0,9	3,8	2,8	0,0
Inesistenti	28,7	69,7	52,2	11,0	23,1	21,8	3,0	11,1	11,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>								
(N)	(342)	(142)	(224)	(381)	(134)	(110)	(132)	(36)	(45)
% di riga	48,3	20,1	31,6	61,0	21,4	17,6	62,0	16,9	21,1

*Vicini: Si sono dichiarati "molto" o "abbastanza" vicini agli orientamenti dei vertici politici dell'amministrazioni in cui operano*

*Dist.: Si sono dichiarati abbastanza o molto distanti*

*Nr: Hanno preferito non rispondere alla domanda*

### 3.13 I giudizi sulle carenze della dirigenza e sui problemi delle amministrazioni pubbliche

Alla fine del lungo percorso attraverso le molteplici dimensioni indagate dalla nostra *survey*, rimangono da esaminare le opinioni espresse dai dirigenti in merito alle carenze da colmare nell'organizzazione amministrativa e nella formazione della stessa dirigenza, oltre che in merito alla bontà e all'efficacia delle riforme che negli ultimi anni hanno riguardato l'una e l'altra. Va detto, in conclusione, che tanto i giudizi sulle *carenze* ancora da colmare quanto le valutazioni sulle riforme già varate danno segni interessanti di vitalità e di un certo fiducioso attaccamento alla professione, in qualche modo rimotivato forse anche dalla *retorica* oltre che dalla *pratica* riformatrice dell'ultimo decennio.

**Tabella 3.44 Opinioni circa la rilevanza di alcuni problemi che caratterizzano la pubblica amministrazione italiana**

	Molto	Abbastanza	Poco	Per nulla	Totale	(N)
L'impossibilità di selezionare i dipendenti in base alle capacità	59,1	31,5	7,6	1,8	100,0	(1.576)
Eccessivi vincoli normativi e burocratici	41,8	43,8	13,0	1,4	100,0	(1.600)
Diffusione del clientelismo e della corruzione	21,6	26,9	41,4	10,0	100,0	(1.535)
Mancanza di precisi indirizzi da parte dei politici	24,3	39,3	30,6	5,8	100,0	(1.549)
Eccessive intromissioni dei politici nella gestione	21,1	35,1	34,8	9,0	100,0	(1.555)
L'eccessivo peso dei negoziati tra politici o tra politici e rappresentanti di interessi	17,2	47,6	29,8	5,4	100,0	(1.526)

Una prima domanda chiedeva di indicare in che misura, a giudizio dell'intervistato, i dirigenti pubblici italiani, possiedano determinate competenze e capacità. Una seconda domanda riguardava la rilevanza di alcuni problemi che, secondo il senso comune o la letteratura scientifica, affliggono la pubblica amministrazione italiana. In quale misura gli intervistati approvano questi giudizi? Le risposte dovrebbero dare una idea di quella che è l'immagine della pubblica amministrazione prevalente tra i dirigenti.

Si noti innanzitutto che sia la percezione della salienza relativa dei vari *classici* problemi della pubblica amministrazione italiana, sia la priorità implicitamente indicata in merito alle carenze culturali della dirigenza da colmare sono pienamente in linea con l'impostazione managerialista delle riforme.

Molto elevata è l'approvazione per l'affermazione circa l'impossibilità di selezionare i dipendenti in base alla capacità: è un problema molto o abbastanza rilevante per il 90% dei dirigenti. Altro problema giudicato molto rilevante è quello degli eccessivi vincoli normativi e burocratici (più dell'80%). Decisamente minori, anche se non trascurabili, sono le percentuali di coloro che considerano molto o abbastanza rilevanti i problemi derivanti da difficili rapporti con gli attori politici (le loro eccessive intromissioni, la mancanza di precisi indirizzi da parte loro o l'eccessivo peso dei negoziati) e quelli legati alla diffusione del clientelismo e della corruzione (tabelle 3.44 e 3.45).

**Tabella 3.45 Problema giudicato più grave per la pubblica amministrazione italiana**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
L'impossibilità di selezionare i dipendenti in base alle capacità	43,5	50,1	37,1	39,6
Eccessivi vincoli normativi e burocratici	23,0	23,2	21,7	25,7
Diffusione del clientelismo e della corruzione	8,6	7,1	10,4	7,9
Mancanza di precisi indirizzi da parte dei politici	8,4	5,6	12,9	5,0
Eccessive intromissioni dei politici nella gestione	9,0	7,1	10,4	10,9
L'eccessivo peso dei negoziati tra politici o tra politici e rappresentanti di interessi	7,6	6,8	7,3	10,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(1.507)	(702)	(603)	(202)

Quanto invece alle competenze degli stessi dirigenti non sono molti a ritenere che la categoria sia carente sul versante tecnico-specialistico oppure su quello giuridico-amministrativo. È invece acuta la percezione di una assenza di strumenti culturali che rendano i dirigenti idonei a coordinare i dipendenti, a dirigere un'organizzazione complessa o a partecipare attivamente alla formazione delle politiche pubbliche (tabelle 3.46 e 3.47). Si tratta di carenze ben note ai ricercatori. Che la consapevolezza sia ora diffusa tra gli interessati costituisce certamente un buon punto di partenza. Sempre che questa domanda di adeguamento culturale sia assistita da appropriate politiche formative.

**Tabella 3.46 Opinioni circa il possesso da parte della dirigenza italiana di alcune competenze**

	Pienamente	Abbastanza	Poco	Per nulla	Totale	(N)
Coordinare i dipendenti	3,0	50,3	44,7	2,0	100,0	(1.588)
Dirigere un'organizzazione complessa	3,0	49,1	45,5	2,3	100,0	(1.580)
Competenze tecnico-specialistiche	8,5	70,0	20,8	0,7	100,0	(1.588)
Competenze giuridico-amministrative	12,5	67,9	18,8	0,8	100,0	(1.589)
Capacità di cooperare alla formazione delle politiche pubbliche	6,6	55,9	36,0	1,5	100,0	(1.554)

**Tabella 3.47 Competenza giudicata maggiormente carente nell'attuale dirigenza pubblica italiana**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Competenze manageriali	43,5	42,0	40,3	42,5
Capacità di coordinare i dipendenti	24,0	24,3	31,3	25,1
Capacità di elaborazione delle politiche	17,8	13,7	13,9	15,6
Competenze tecnico-specialistiche	10,5	10,4	8,0	10,1
Competenze giuridico-amministrative	4,2	9,6	6,5	6,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(687)	(605)	(201)	(1.493)

### 3.14 I giudizi sulle riforme amministrative e sulla politica per la dirigenza del proprio ente

I contenuti della riforma che ha riguardato nel corso dell'ultimo decennio la pubblica dirigenza, come è facilmente desumibile dall'analisi della letteratura giuridica sul tema, sono oggetto di controversia e di dibattito talvolta acceso. Il questionario si soffermava su alcuni di questi punti al fine di conoscere l'opinione dei diretti interessati.

Come si può osservare dalle tabelle 3.48-3.52, il giudizio che i dirigenti danno sono molto diversi a seconda dell'amministrazione considerata. Sono soprattutto i dirigenti comunali ad esprimere valutazioni positive. Tra i dirigenti regionali le valutazioni positive sono molto meno frequenti e tra i ministeriali lo sono ancora meno.

Questo vale per ciascuno degli aspetti presi in esame dalle domande del questionario. In relazione al grado di coinvolgimento, al livello di autonomia di cui dispongono, all'equilibrio creato tra burocrazia e vertici politici e, infine, al grado di autonomia in sede di definizione del contratto, i dirigenti comunali valutano il processo di riforma in modo decisamente più positivo che i ministeriali (i dirigenti regionali si pongono a metà strada tra comuni e ministeri).

**Tabella 3.48 Opinioni circa il grado di coinvolgimento dei dirigenti determinato dalle riforme dell'ultimo decennio**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Sono molto più coinvolti che in passato	24,4	36,4	51,2	32,7
Sono un po' più coinvolti che in passato	44,9	39,6	34,6	41,4
Non vi sono grandi cambiamenti	18,1	15,2	9,5	15,8
Sono un po' meno coinvolti che in passato	8,5	6,9	3,8	7,2
Sono molto meno coinvolti che in passato	4,2	1,9	0,9	2,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(742)	(624)	(211)	(1.577)

**Tabella 3.49 Opinioni circa il grado di autonomia dei dirigenti determinato dalle riforme dell'ultimo decennio**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
L'autonomia è molto aumentata	12,4	26,7	30,8	20,6
L'autonomia è abbastanza aumentata	41,3	47,0	50,0	44,7
Non vi sono grandi cambiamenti	25,2	13,8	12,6	19,0
L'autonomia è abbastanza diminuita	14,5	10,8	5,1	11,7
L'autonomia è molto diminuita	6,6	1,7	1,4	4,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(739)	(630)	(214)	(1.583)

**Tabella 3.50 Opinioni circa il grado di equilibrio tra dirigenti e politici determinato dalle riforme dell'ultimo decennio (le riforme hanno prodotto maggiore equilibrio?)**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Sì, pienamente	3,6	7,5	9,8	6,0
Sì, abbastanza	38,2	48,6	47,7	43,7
In misura inadeguata	40,2	32,2	29,4	35,6
No, per niente	18,0	11,6	13,1	14,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(728)	(627)	(214)	(1.569)

Il questionario chiedeva infine agli intervistati di dare la propria opinione circa alcuni aspetti della politica della dirigenza adottata dalla propria amministrazione (tabelle 3.53 e 3.54): il reclutamento, la formazione, l'autonomia, la valorizzazione delle competenze professionali, la valutazione. I giudizi sono prevalentemente positivi, anche se non mancano – soprattutto riguardo alle modalità di reclutamento – opinioni di carattere negativo. Nel caso del reclutamento il 47% degli intervistati esprime riserve, ritenendo la politica dell'ente poco o per niente adeguata. Nel caso degli altri aspetti considerati le due risposte negative raccolgono tra il 29% (autonomia) e il 41% (valutazione) delle scelte.

**Tabella 3.51** Risposte alla domanda “Lei pensa che la riforma abbia avvicinato effettivamente il ruolo e la figura del dirigente pubblico a quella del manager privato?”

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Sì, pienamente	4,2	6,5	11,7	6,1
Sì, abbastanza	37,1	47,0	47,4	42,4
In misura inadeguata	42,3	33,3	33,3	37,5
No, per niente	16,4	13,2	7,5	14,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(742)	(619)	(213)	(1.574)

**Tabella 3.52** Risposte alla domanda “Lei ritiene che il dirigente possa esercitare un adeguato grado di autonomia in sede di definizione del contratto individuale?”

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Sì, pienamente	2,7	7,6	6,4	5,2
Sì, abbastanza	25,4	31,1	31,5	28,5
In misura inadeguata	40,4	34,7	40,9	38,2
No, per niente	31,4	26,6	21,2	28,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(732)	(617)	(203)	(1.552)

A completare il quadro delle opinioni circa la politica della dirigenza adottata dalla propria amministrazione è la domanda che chiede all'intervistato di indicare in quale misura l'assegnazione degli incarichi dirigenziali tenga conto del percorso professionale e formativo dei singoli dirigenti. Le risposte sono distribuite in modo sostanzialmente uniforme tra le diverse amministrazioni: complessivamente è circa il 40% degli intervistati a reputare inadeguate, del tutto o in parte, le modalità di assegnazione degli incarichi dirigenziali, sostenendo che non tengono conto del percorso professionale e formativo dei singoli dirigenti.

**Tabella 3.53 Giudizio sull'adeguatezza della politica della dirigenza adottata dall'amministrazione di appartenenza**

	Pienamente	Abbastanza	Poco	Per niente	Totale	(N)
Modalità di reclutamento	7,5	45,4	33,9	13,2	100,0	(1.517)
Formazione	11,5	51,0	30,4	7,2	100,0	(1.588)
Livello di autonomia	13,9	57,2	24,1	4,8	100,0	(1.571)
Valorizzazione delle competenze professionali	8,4	51,0	33,9	6,7	100,0	(1.589)
Valutazione	7,3	51,8	33,5	7,4	100,0	(1.531)

**Tabella 3.54 Risposte alla domanda: "Nell'amministrazione in cui lei lavora ritiene che l'assegnazione degli incarichi dirigenziali tenga conto del percorso professionale e formativo dei singoli dirigenti?"**

	Ministeri	Regioni	Comuni	Tutti
Sì, pienamente	9,6	9,3	7,2	9,1
Sì, in buona misura	52,8	48,7	49,8	50,8
In misura inadeguata	27,9	30,0	31,6	29,2
No, per niente	9,7	12,0	11,5	10,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(739)	(626)	(209)	(1.574)

## 4. Le politiche per la gestione delle risorse umane. Un'indagine esplorativa basata su interviste a 15 responsabili del personale

### 4.1 Premessa

Le politiche per la gestione delle risorse umane rappresentano certamente uno degli snodi significativi dei processi di riforma amministrativa, se non addirittura quello strategicamente più rilevante. Non a caso, anche in Italia la lunga stagione di riforme amministrative, iniziata lo scorso decennio, ha visto e vede la gestione delle risorse umane come una delle leve strategiche per la modernizzazione delle organizzazioni pubbliche. Come è ben noto, a partire dal D.Lgs. 29/93, gli assetti normativi concernenti il personale sono stati totalmente modificati rispetto al passato: da un sistema fondato sullo status giuspubblicistico che strutturalmente incentivava l'“amministrazione del personale”, attraverso la “privatizzazione” del contratto di lavoro si è passati a un sistema di norme e regole finalizzato alla “gestione delle risorse umane” mediante la “formazione”, lo “sviluppo delle competenze”, lo “sviluppo delle carriere”, la “valutazione”, la “pay-per-performance” ed il rafforzamento del ruolo “manageriale” della dirigenza.

Merita sottolineare come, sia da un punto di vista concettuale che operativo, la trasformazione delle politiche del personale, veda nel ruolo dirigenziale l'attore più rilevante. E non potrebbe che essere così. Se infatti, la managerializzazione della pubblica amministrazione significa attribuire ai dirigenti elevate responsabilità nella gestione e nello sviluppo delle politiche pubbliche, essa, al tempo stesso, implica l'attribuzione ai dirigenti di risorse autonome (finanziarie, organizzative e di personale). Da questo punto di vista, quindi, la gestione del personale non è più, almeno nel progetto dei riformatori, una specie di variabile indipendente, ma è una risorsa organizzativa che deve essere messa a disposizione dei dirigenti. Ovviamente, questa linea strategica si scontra contro la tradizione storica delle politiche del personale e il ruolo sostanzialmente passivo che la dirigenza aveva sempre avuto su questo aspetto. Come è noto, infatti, le politiche del personale sono sempre state caratterizzate, almeno per tutto il periodo repubblicano, per una strutturale tendenza ad assumere un carattere distributivo per quanto riguarda le retribuzioni,

per l'enfasi sul criterio dell'anzianità nella determinazione dei progressi di carriera, per la totale assenza di valutazioni di merito e per l'elevata politicizzazione e sindacalizzazione delle dinamiche contrattuali. Insomma, le decisioni strategiche, ma spesso anche quelle routinarie, sul personale, a livello di singoli enti, sono sempre state oggetto di scambio tra i responsabili politici ed i sindacati. Il ruolo attribuito alla dirigenza era praticamente ancillare se non addirittura notarile. La svolta riformatrice e l'introduzione di politiche manageriali, ha ribaltato, almeno dal punto di vista normativo, questi elementi, attribuendo alla dirigenza un nuovo ruolo con positivi margini di discrezionalità. Da questo punto di vista, quindi le politiche del personale rappresentano un'interessante indicatore per valutare quanto e come, in concreto, i dirigenti abbiano adeguato il loro ruolo alle sollecitazioni e alle aspettative del processo di riforma. La questione non è di poco conto, laddove è evidente come vi sia una diretta correlazione tra le performance manageriali dei dirigenti ed un'adeguata gestione delle risorse umane.

Il tentativo riformatore su questo aspetto è estremamente ambizioso ma, non a caso, come dimostrato anche da altre ricerche empiriche, il bilancio sui risultati ottenuti pare essere piuttosto chiaroscurale. Dalle ricerche esistenti, svolte anche da fonti istituzionali quali la Corte dei Conti (2001; 2002), emerge un quadro variegato. Sappiamo che, pur in presenza di alcune diversificazioni anche significative – i comuni medio-grandi hanno una *performance* certamente migliore rispetto a province, regioni e ministeri; le amministrazioni del Centro-Nord gestiscono le risorse umane meglio di quelle del Sud – l'esito complessivo, di sistema, non è particolarmente significativo rispetto alle aspettative riposte dai riformatori nella lunga sequela di leggi, regolamenti e disposizioni contrattuali che si sono susseguiti nel corso dell'ultimo decennio (Bonaretti e Codara 2001; Bordogna 2002; Capano 2003).

In questa parte della ricerca abbiamo quindi approfondito la tematica della gestione del personale, andando ad interloquire direttamente con 15 dirigenti preposti proprio a questa delicata funzione. Merita sottolineare, a questo proposito, che il ruolo dei dirigenti in questione è uno di quelli che più di altri è stato messo in discussione e sottoposto alla richiesta di cambiamento dal processo di riforma amministrativa. Se, insomma, alla dirigenza in generale è stato chiesto di assumersi direttamente maggiori responsabilità e di orientare la propria azione in base a principi di efficacia e non di semplice adempimento, ai dirigenti del personale è stato chiesto qualcosa di più: la radicale modificazione dei contenuti della propria attività. Non più la semplice amministrazione del personale (dei permessi, delle ferie, dei concorsi, delle promozioni, ecc.), ma una vera e propria attività di gestione, progettazione e sviluppo di politiche del personale funzionali alle esigenze e alla missione istituzionale dell'ente. È perciò evidente che le direzioni del personale rappresentano uno snodo essenziale per l'analisi dell'implementazione delle riforme ed anche per capire "se", "quanto" e

“come” l’attività istituzionale sul personale sia o non sia cambiata rispetto al passato. Inoltre, attraverso la ricostruzione operata con le interviste è possibile, facendo emergere le linee essenziali delle politiche del personale adottate dagli enti del campione, osservare se e come la gestione del personale sia diventata patrimonio delle relative dirigenze. Insomma, osservando le politiche per il personale è possibile capire “se” e “come” i dirigenti pubblici sanno fare ciò che è proprio di ogni buon manager: gestire bene le proprie risorse umane.

Per quanto concerne le linee generali delle politiche del personale disegnate e messe in opera dalle amministrazioni, il nostro interesse era quello di rilevare quanto e come, secondo gli intervistati, venga utilizzata la variegata gamma di strumenti di intervento e di azione posti in essere dalla normativa recente e soprattutto dai dispositivi contrattuali. Abbiamo cercato, quindi, di esplorare il mondo delle politiche di gestione del personale, guardandole attraverso gli occhi di coloro i quali hanno il compito di progettarle ed attuarle; e lo abbiamo fatto certamente cercando di comprendere i contesti politico-amministrativi e sociali all’interno dei quali costoro agiscono ed operano. Al tempo stesso, però, abbiamo cercato di comprendere quanto i dirigenti del personale cerchino di declinare i suddetti principi di buona gestione nel quadro del loro specifico contesto istituzionale e quanto, al tempo stesso, tali specificità ne possano limitare se non addirittura frustrare gli sforzi.

#### **4.2 Le caratteristiche professionali degli intervistati e la percezione del loro ruolo**

Il campione di amministrazioni le cui politiche del personale sono state analizzate, intervistandone i diretti responsabili, è costituito da cinque ministeri; da cinque regioni (due del Nord, due del Sud, una del Centro); da cinque grandi comuni capoluogo di regione (due del Nord, due del Sud, una del Centro). Il nostro *panel* copre quindi circa un quarto del complesso delle amministrazioni oggetto della ricerca e dovrebbe consentire dunque di identificare adeguatamente le principali tendenze che si sono istituzionalizzate nelle politiche del personale delle pubbliche amministrazioni italiane.

In un contesto particolarmente denso di competenze e di specificità professionali quale quello della gestione del personale, risulta particolarmente significativo il *background* professionale dei dirigenti preposti a questo tipo di attività. In linea generale, le capacità di gestione del personale, secondo la filosofia manageriale, ma anche secondo il buon senso comune dovrebbero essere un tratto costitutivo del dirigente *tout court*.

Il buon dirigente, infatti, per definizione, se deve avere buone competenze specifiche nel settore di *policy* in cui opera, non può non possedere adeguati *skills* che gli consentano di coordinare, motivare e guidare il proprio personale.

**Tabella 4.1 Background professionale degli intervistati**

	Regioni	Comuni	Ministeri
Si occupa di personale da almeno 10 anni	R-Sud R-Nord R-Nord <b>R-Centro</b>	C-Nord C-Centro <b>C-Sud</b> C-Sud C-Nord	M1 M2
Meno di 10 anni			M3
Prima esperienza	R-Sud		M4 M5
* In neretto i dirigenti che provengono dall'esterno			

È altresì vero, però, che l'organizzazione, il *design* e la progettazione della politica del personale di un'organizzazione complessa è un'attività ad elevato contenuto tecnico che abbisogna di un'adeguata socializzazione professionale per essere acquisita. Non è un caso perciò che, come mostrato dalla tabella 4.1, la gran parte dirigenti intervistati abbia un'esperienza più che decennale nel settore.

Come si può vedere ben 11 dirigenti sui 15 intervistati hanno una lunga esperienza professionale nel settore del personale. Inoltre, merita osservare che i quattro tra gli intervistati che provengono dall'esterno, hanno tutti un percorso di carriera svolto per lo più quali consulenti privati delle pubbliche amministrazioni in merito alla gestione del personale (e, in tre casi su quattro, partendo da una lunga esperienza nel sindacato). Il dato è interessante, poiché evidenza come il ricorso a competenze esterne per il settore del personale avvenga attingendo da ambiti lavorativi e professionali contigui alle pubbliche amministrazioni. Meglio: attingendo allo specifico *policy network* che si è consolidato intorno alle politiche del personale. Al tempo stesso, non si può non rilevare come, tra le 4 amministrazioni che, invece, hanno responsabili del personale senza un significativo *background* professionale nel settore, ben tre siano ministeri: un indizio di un certo significato rispetto alla rilevanza attribuita a questa specifica professionalità negli apparati centrali; per contro, le amministrazioni che sembrano dare assoluto rilievo alle competenze specialistiche di chi gestisce il personale sono le amministrazioni comunali.

Un'esperienza di lungo corso nella gestione del personale, non assicura, però, una percezione del ruolo coerente con le istanze di modernizzazione della pubblica amministrazione che pongono la gestione del personale come una risorsa strategica per l'attuazione delle riforme ed il miglioramento delle prestazioni degli enti.

Se infatti, come prevedibile, i responsabili del personale dei ministeri dimostrano una percezione del ruolo per lo più ambigua, evasiva, decisamente poco coerente con le aspettative evocate delle riforme

dell'ultimo decennio, che, nel migliore dei casi si focalizza sui problemi contingenti, la situazione, per come emerge dalle interviste, negli altri enti non appare radicalmente migliore e si caratterizza per un'elevata frammentazione delle posizioni.

La percezione del ruolo nei ministeri sembra dimostrare con evidenza la crisi del ruolo di questi apparati, laddove, storicamente, la direzione che "amministrava" i problemi del personale era di grande rilevanza, in un contesto, però, nel quale la gestione del personale era una variabile del tutto estranea alle esigenze e alla missione delle amministrazioni, e l'ufficio personale era il "difensore" degli interessi del personale. La crisi del sistema amministrativo e l'emergere delle soluzioni managerialiste, come viene confermato dalle interviste, hanno decisamente "spiazzato" il ruolo dei responsabili del personale nei ministeri. Esemplicativa, per la genericità, sul punto la risposta di chi alla specifica domanda "quale ritiene debba essere il ruolo del responsabile del personale" replica: "un ruolo che permetta di avere una possibilità di decisione autonoma e diretta". Emblematica, in quanto rappresentativa della crisi del modello di amministrazione del personale tradizionale, la posizione di uno dei dirigenti ministeriali intervistati, il quale afferma:

"... man mano il ruolo del personale si è perso. All'inizio quando c'erano le direzioni generali e si faceva capo a un ministro, era di grande impulso. Si facevano i concorsi, si faceva tutto. Il direttore generale ti portava dal ministro. Adesso con questo spezzettamento dei ruoli, ognuno con una sua autonomia, si tende più a fare una bella figura piuttosto che l'interesse del personale".

Nelle amministrazioni comunali ed anche in quelle regionali, il quadro è, come prevedibile, più coerente con la logica delle riforme, anche se presenta comunque qualche differenziazione significativa. Si va infatti da chi definisce correttamente ed in modo appropriato, il proprio ruolo come un'attività di *staff* per la fornitura e lo sviluppo delle risorse umane all'ente, a chi, invece tende ad enfatizzare, in modo un po' generico, il ruolo di promotore dell'innovazione che spetta al responsabile del personale. Nel complesso, comunque, risulta evidente come, seppur con intensità e modulazioni differenziate, i nuovi principi delle politiche del personale siano stati interiorizzati da parte dei responsabili dei comuni e degli enti intermedi, mentre tale operazione risulta molto più difficile e complessa nelle amministrazioni centrali, le quali manifestano un'evidente persistenza della concezione tradizionale e storicamente sedimentata.

Questo *trend* viene confermato dalle relazioni professionali esterne degli intervistati. Mentre, infatti, nessuno dei ministeriali appartiene a qualche *network* istituzionalizzato (formale o informale) di responsabili del personale, circa la metà dei dirigenti appartenenti a regioni e province ha interagito o interagisce in

reti professionali. Il dato, comunque, se evidenzia una certa chiusura dei ministeri, al tempo stesso non può essere ritenuto esaltante per le altre amministrazioni, laddove si consideri il fatto che tutti gli intervistati appartengono ad amministrazioni comunali e regionali di notevoli dimensioni e di grande rilievo dal punto di vista economico e politico. Insomma, ci saremmo aspettati una maggiore partecipazione (superiore al 50% rilevato) dei responsabili del personale di regioni e comuni alle tante comunità di pratica, liste di discussione, laboratori che si sono sviluppati nel corso dell'ultimo decennio.

### **4.3 L'organizzazione e le linee generali delle politiche del personale**

L'organizzazione delle politiche del personale risulta, per quanto concerne i ministeri (tranne che, parzialmente, per uno di essi che ha un'articolata diramazione periferica), di tipo centralizzato. D'altra parte non potrebbe essere altrimenti, tenuto conto che la direzione centralizzata del personale è coerente con strutture amministrative che, come la gran parte dei ministeri, hanno una consistente uniformità dei processi e una scarsa articolazione dei profili professionali. La situazione è diversa nelle altre amministrazioni analizzate, laddove, seppur in un quadro assai frastagliato, emerge un tentativo consapevole e determinato, soprattutto nei comuni, di fare dell'unità organizzativa predisposta alla gestione delle politiche del personale una struttura di promozione, progettazione e coordinamento di politiche implementate dalle unità di linea.

Per quanto concerne le linee generali della politica di organizzazione delle risorse umane, tutte le amministrazioni regionali e comunali dimostrano una propensione, pur se molto differenziata per coerenza e qualità, ad interiorizzare la nuova filosofia di gestione del personale che informa le politiche di riforma poste in essere nell'ultimo decennio. Anche su questo punto invece i ministeri presentano una posizione piuttosto generica ed elusiva, tranne che in uno dei casi da noi studiati nel quale il dirigente intervistato ha dato molta enfasi all'attenzione dedicata, grazie sua personale azione, alla formazione. Per quanto concerne amministrazioni regionali e comuni, vi è chi enfatizza l'attenzione data ai meccanismi di valutazione e chi sottolinea il ruolo strategico della formazione. Nel complesso, e la cosa ci ha stupito, anche per le amministrazioni che hanno certamente utilizzato molti degli strumenti offerti dai contratti – come si vedrà successivamente – gli intervistati non sono parsi padroni del complesso degli indirizzi generali delle politiche formalmente di loro competenza.

Un ulteriore aspetto connesso delle linee generali delle politiche di gestione del personale che merita d'essere sottolineato concerne il ruolo che i responsabili politici vi svolgono. Su questa tematica, le

maggiori criticità sono presenti nelle amministrazioni comunali, dove si registra, in 3 amministrazioni su 5 analizzate, interventi diretti dei responsabili politici nelle politiche del personale non solo su questioni marginali o individuali ma anche sulle linee di indirizzo strategico. Ad esempio, si rileva come in un comune del Sud vi sia la compresenza della figura del direttore generale e di un assessore al personale. Oppure come, in un comune del Centro-Nord, l'Assessore al personale sia il capo della delegazione di parte pubblica nella contrattazione decentrata.

#### **4.4 Reclutamento e politica di sviluppo delle carriere**

Le modalità ed i meccanismi di reclutamento possono essere – viste le disposizioni della Legge Bassanini 2 e dei contratti nazionali – variegati ed estremamente differenziati, fermo restando che deve essere tutelata la pubblicità delle procedure di selezione. Tutte le amministrazioni coinvolte nell'indagine (tranne due ministeri ed una regione del Sud, che negli ultimi anni non hanno bandito concorsi), sulla base di quanto si può ricavare dalle interviste, risultano usare una certa gamma di strumenti di reclutamento, soprattutto per quanto concerne i processi di pre-selezione che vengono utilizzati praticamente da tutte le amministrazioni, siano essi *test* psico-attitudinali ovvero *test* di cultura generale a risposta multipla.

Nel complesso, però, tranne alcuni casi (un comune del Nord e quello del Centro, e due regioni, anch'esse una al Nord l'altra al Centro) il quadro complessivo della natura delle prove utilizzate nella fase di selezione vera e propria non appare particolarmente diverso rispetto al passato. Se, infatti, le quattro amministrazioni citate modulano le diverse possibilità di prove selettive (dal colloquio psico-attitudinale, al *focus group* fino alla tradizionale prova scritta), tutte le altre amministrazioni prediligono le tradizionali prove concorsuali basate su prove scritte di carattere manualistico. Questo il quadro generale per quanto concerne il reclutamento per contratti a tempo indeterminato.

Per contro, invece, la gran parte delle amministrazioni analizzate, conferma una maggiore semplicità nelle procedure per il reclutamento di personale a tempo determinato che, nei casi di posizioni funzionali, avviene solitamente mediante la valutazione dei *curricula* ed un colloquio con i candidati.

Per quanto concerne il tipo di competenze che le amministrazioni ricercano il quadro è multiforme e per certi versi confuso. Ragionando nei termini della classica dicotomia specialismo/generalismo, tutte le amministrazioni ricercano certamente competenze di tipo specialistico quando si tratta di coprire dei ruoli tecnici. Quando, però, si tratta di ricoprire ruoli di *staff* la situazione si fa decisamente ingarbugliata: alcune amministrazioni

ricercano specialisti (del controllo di gestione, di questioni giuridico-amministrative) altre amministrazioni, invece, mirano a reclutare laureati di eccellenza da formare al loro interno. Su questo punto emergono con evidenza le distanze tra i ministeri e le altre amministrazioni e, all'interno di queste, tra quelle collocate nel Centro-Nord e quelle collocate a Sud. Le amministrazioni regionali e locali soprattutto del Centro-Nord sembrano maggiormente orientate a ricercare buoni laureati da formare al proprio interno, dedicando particolare attenzione agli aspetti motivazionali e alle capacità di adattamento ed apprendimento dei candidati stessi. I ministeri e, parzialmente, le amministrazioni del Sud denotano un comportamento maggiormente tradizionale, orientato, per i ruoli non strettamente tecnici, a ricercare supposti "specialisti", usando come criterio di selezione la laurea, ovvero prove di concorso di tipo specialistico.

È interessante sottolineare come l'unica omogeneità che caratterizza tutte le amministrazioni sulla tematica del reclutamento è rappresentata dal contenzioso: una certezza, a prescindere dal tipo di amministrazione e dalla sua collocazione geografica, quando vengono espletati concorsi con molti partecipanti.

Un ulteriore elemento indicativo, per quanto concerne la tematica del reclutamento e della selezione, consiste nella presenza ovvero nell'assenza di una strategia istituzionale che miri a valorizzare le proprie risorse interne arrivando, nei casi migliori, ad ipotizzare una vera e propria programmazione degli sviluppi potenziali di carriera dei nuovi assunti (oltre che ovviamente del personale già in servizio).

Va detto che il quadro in relazione a questo aspetto è particolarmente mortificante, seppur in presenza di alcuni casi di eccellenza. Nei ministeri analizzati la strategia delle competenze e dello sviluppo di carriera praticamente non esiste e, soprattutto, non sembra essere nemmeno ritenuta, tranne che in un caso su cinque, un problema organizzativo rilevante. Come ha affermato uno degli intervistati: "La nostra carriera è legata ai contratti nazionali di lavoro. Non è differenziata" (sic!).

Fortunatamente, soprattutto in alcuni comuni ed in due regioni del Centro-Nord, l'analisi delle competenze e la costruzione di una progettazione dello sviluppo di carriera potenziale per i nuovi assunti sembrano essere in fase di progettazione e, in alcuni casi, di implementazione anche se, l'impressione dell'intervistatore è che molto spesso si tratti di strumenti e procedure il cui reale impatto organizzativo è ancora di là da venire. L'impressione è cioè che ci si trovi di fronte ad amministrazioni particolarmente innovative e modernizzatrici che tendono a fare proprie tutte le tecniche e le metodologie di gestione del personale più avanzate, anche se, poi, all'atto pratico la capacità di utilizzare concretamente detti strumenti per caratterizzare la gestione del personale è tutta da dimostrare.

#### 4.5 La gestione degli strumenti contrattuali: progressioni verticali ed orizzontali e posizioni organizzative

Come è noto gli strumenti portanti, previsti dal contratto 1998-2001, per la gestione e lo sviluppo del personale sono meccanismi di incentivazione economica (progressioni orizzontali), economica e di *status* (progressioni verticali) ed economico-funzionale (posizioni organizzative) oltre, ovviamente, alle procedure di valutazione alle quali è legata una parte di retribuzione aggiuntiva solitamente non particolarmente significativa.

Dalle nostre interviste emerge con grande evidenza un quadro che era stato già sottolineato da altri, attraverso un'analisi quantitativa estremamente dettagliata (Bordogna 2002). Il valore aggiunto delle interviste sta nella rilevazione della percezione e della consapevolezza che i dirigenti del personale hanno rispetto alle modalità attraverso le quali i suddetti strumenti sono da essi stessi gestiti e ai loro potenziali effetti nelle amministrazioni.

La concezione e l'applicazione delle progressioni orizzontali e verticali sono piuttosto confuse nei ministeri, stando almeno alle risposte che i dirigenti preposti ci hanno dato. Se per 3 apparati centrali su 5, infatti, riscontriamo delle strategie di attuazione delle progressioni abbastanza nella media (procedure basate su valutazione di titoli e corsi di formazione per le progressioni orizzontali, titoli e concorso interno per quelle verticali), in due ministeri abbiamo ottenuto delle risposte piuttosto inquietanti, da parte dei dirigenti, per quanto concerne le procedure utilizzate per le progressioni. Da una parte ci è stato risposto che "utilizziamo soltanto le procedure di qualificazione previste dalla Legge 59 per la qualificazione interna"; dall'altra che "il direttore generale non ha nessun margine pregnante né a livello economico né di carriera: posso dare giudizi eccezionali ma alla fine non succede niente". Insomma, per quanto possa apparire stupefacente, in due apparati centrali su cinque i responsabili del personale non sembrano avere una linea sufficientemente chiara sulla questione relativa alle procedure per le progressioni.

Il quadro generale negli altri due tipi di enti è particolarmente variegato. Per quanto riguarda le regioni, troviamo che 3 enti su 5 (quelli del Centro-Nord) hanno posto in essere sistemi piuttosto complessi ed articolati per la gestione delle progressioni, sia orizzontali che verticali, anche se l'impressione, piuttosto netta, che se ne ricava è quella di una raffinata strumentazione metodologica che serve per giustificare un uso piuttosto lasco di entrambi i tipi di progressione (emblematico il caso di una regione del Nord che attraverso un interessante ed avanzato sistema ha assicurato la progressione verticale al 50% dei dipendenti, in prima applicazione del sistema). Quanto alle due regioni meridionali analizzate, in una di esse sembra essere in fase di costruzione un qualche sistema formalizzato per le progressioni, mentre nell'altra non sono state date risposte particolarmente significative (dando l'impressione di una totale *black-out* istituzionale sull'argomento).

La differenziazione è ancora maggiore tra le amministrazioni comunali. Per un'amministrazione del Sud che ha di fatto predisposto un sistema che assicurasse, per due volte, la progressione orizzontale a tutti i dipendenti ("è stato usato un criterio semplicissimo: sono state date a tutti"), e che ha promosso la gran parte dei suoi dipendenti sulla base dell'anzianità, vi è un comune del Sud che ha cercato, pur se con difficoltà, di costruire un sistema basato sul merito e sulle capacità dei dipendenti. Le amministrazioni del Centro-Nord hanno tutte predisposto dei sistemi abbastanza articolati anche se in un caso viene ammesso un cedimento alle richieste livellatrici del sindacato, di fatto rimandando sempre al contratto successivo il perseguimento di una linea maggiormente rigorosa.

Le posizioni organizzative rappresentano un istituto il cui potenziale impatto organizzativo potrebbe essere notevole e decisivo per migliorare l'organizzazione e i processi nelle pubbliche amministrazioni. Attraverso la posizione organizzativa, infatti, non solo è possibile distribuire l'autorità, le responsabilità e le funzioni di coordinamento all'interno della macrostruttura ma, anche, nel medio periodo, ridurre il numero delle posizioni dirigenziali.

Questa rilevanza strategica delle posizioni organizzative non pare essere affatto percepita all'interno dei ministeri (uno su 5 non le ha ancora istituite), dove sembra che esse siano percepite sostanzialmente come uno strumento per aumentare la ricompensa retributiva di alcuni dipendenti.

Nelle regioni il quadro è ancor più problematico. Se, infatti, una delle 5 regioni studiate non le ha ancora istituite, nelle altre 4 le dinamiche sono decisamente in contrasto rispetto alle aspettative risposte su questo istituto contrattuale. Il numero delle posizioni appare piuttosto alto: nella regione dell'Italia centrale da noi considerata il 38% del personale della categoria D ricopre una posizione organizzativa; in una regione del Sud addirittura il 90% dei 2.000 dipendenti della categoria D aveva ottenuto la posizione organizzativa (percentuale che è in corso di riduzione). Nel complesso, quindi, anche nelle regioni le posizioni organizzative sono implementate come un mezzo per aumentare la retribuzione dei dipendenti e non certo come uno strumento per organizzare meglio l'ente.

Per quanto riguarda i comuni vi è una netta separazione fra i tre del Centro-Nord ed i due del Sud. Se, infatti, in questi ultimi prevalgono le tendenze distorsive presenti anche negli altri due tipi di enti, nelle prime si delinea una coerente applicazione delle posizioni come strumento strategico per governare l'ente. In un caso, addirittura, vi è la previsione di alcune posizioni organizzative che possono pesare, anche dal punto di vista retributivo, più di alcune posizioni dirigenziali (il che, comunque, se evidenzia un'applicazione rigorosa dello strumento, fa emergere, anche, alcuni problemi nel disegno della macrostruttura).

Il quadro complessivo, quindi, non risulta particolarmente positivo, anche se vi sono alcuni segnali incoraggianti in regioni e comuni (soprattutto del Centro-Nord), mentre nei ministeri la situazione appare decisamente negativa.

## 4.6 Il ruolo del sindacato nella gestione di progressioni e posizioni organizzative

Indubbiamente sull'uso di questi istituti contrattuali – certamente i più significativi per la gestione del personale assieme alla formazione – pesa una certa difficoltà delle amministrazioni di confrontarsi con le pressioni del sindacato e delle rappresentanze di base interne. Le modalità attraverso le quali le relazioni sindacali operano su questa area tematica sono decisamente diversificate e non riducibili a cause di tipo politico. Infatti, pur persistendo una certa differenziazione su base territoriale, emerge con una certa evidenza come lo stile delle relazioni sindacali sia fortemente influenzato dalla storia dell'amministrazione (difficilmente un'amministrazione che ha una lunga storia di co-decisione con i sindacati riesce a rompere repentinamente questa tradizione), ma anche dalle caratteristiche professionali dei direttori del personale (vi sono dirigenti che si conformano alla tradizione co-decisionale e dirigenti che, invece, cercano di superarla). Questa differenziazione riguarda, ovviamente, regioni e comuni, poiché come noto e prevedibile, la situazione nelle amministrazioni centrali risulta più omogenea (nel senso della sostanziale subalternità della parte pubblica alle posizioni sindacali).

La maggiore differenziazione riguarda le amministrazioni del Nord. Ad esempio, se vi è il comune del Nord nel quale il sindacato è: “un interlocutore strettamente vincolato a quelle che sono le previsioni sindacali: ossia ci sono gli ambiti di informazione, di concertazione, di contrattazione. Non si contratta quello che non si deve contrattare. La politica è un pochino questa. Siamo abbastanza rigidi da questo punto di vista”

vi è anche il comune del Nord in cui il sindacato “è molto incisivo. Come dicevo prima il nuovo contratto integrativo spazia su tutta la materia dei rapporti di lavoro e non solo sulle materie effettivamente demandate alla contrattazione integrativa. Questa Amministrazione ha scelto di confrontarsi con tutte le parti sociali forse anche per avere il consenso dei lavoratori attraverso le parti sociali ed i suoi progetti. La materia relativa alla valutazione ed alle progressioni, sia orizzontali sia verticali, è integralmente disciplinata con accordo sindacale”.

La stessa dicotomia si riscontra nelle regioni del Nord. Da una parte vi è l'ente nel quale onestamente il dirigente ammette che “sul tema della progressione il vero banco di prova sarà il prossimo contratto integrativo per capire se ce la faremo. Penso che quando l'approccio è ideologico anche da parte del pubblico si contrappone un atteggiamento ideologico. Se inizio a dire che voglio fare una progressione sul merito e non evidenzio gli strumenti con i quali voglio realizzare questa progressione, si contrappone subito un atteggiamento ideologico del tipo siccome tu non mi garantisci preferisco un meccanismo automatico oggettivo come può essere l'anzianità.

Abbiamo comunque qui una presenza forte rappresentata dal sindacato che teorizza il merito. Il 50% dei dipendenti è iscritto al sindacato quindi ho già detto tutto”.

Dall'altra parte vi è l'amministrazione regionale, sempre del Nord, in cui sin dall'inizio la parte pubblica ha preso una posizione fortemente impositiva come ha sintetizzato il dirigente in questione: “Nella prima tornata contrattuale successiva al Decreto 29/93, il 98/2001, di fronte alla piattaforma sindacale che voleva contrattare tutto, l'abbiamo completamente ribaltata. Abbiamo staccato gli argomenti che erano oggetto di concertazione da quelli che erano oggetto di contrattazione, tutti gli altri ne stanno fuori perché non c'entrano niente. Abbiamo quindi impostato la trattativa sulla base delle nostre letture del contratto nazionale. Chiaro che ci provano sempre, ma devo dire che avendoli saputi gestire all'inizio, ormai mi pare tutto sistemato”.

Per contro, la situazione nelle amministrazioni meridionali è parzialmente omogenea, laddove in tutti e quattro i casi analizzati l'incidenza del sindacato è piuttosto stringente. Nei comuni si ha un atteggiamento sindacale di “totale tradizionalità” e si riscontra una grande difficoltà da parte dello stesso sindacato “a raccogliere in maniera positiva le innovazioni, senza lasciarsi condizionare dalla tutela dei privilegi acquisiti”.

Il caso delle due regioni meridionali è estremamente interessante. In una il dirigente (che è un esterno e proviene da una lunga serie di esperienze di gestione del personale in aziende pubbliche) sottolinea come:

“A differenza di quanto succede nelle grandi aziende su queste questioni, qui il ruolo del sindacato è abbastanza intenso. La linea di questa amministrazione è comunque quella di coinvolgere il sindacato”.

Nell'altra, dove il dirigente è un interno, che si trova per la prima volta ad occuparsi di personale e che era in servizio da appena 3 mesi al momento dell'intervista, la risposta è abbastanza sorprendente:

“Il ruolo è logicamente limitato e legato alla contrattazione decentrata. Il sindacato ha, quindi, gli spazi che il contratto offre alla contrattazione decentrata”.

#### **4.7 La formazione**

Sulla rilevanza strategica della formazione come elemento essenziale per la gestione e lo sviluppo del personale non occorre spendere particolari approfondimenti. L'importanza della formazione rappresenta un'acquisizione non solo delle teorie organizzative e delle scienze del management ma anche della strategia di riforma ammi-

nistrativa (come dimostrato dalla particolareggiata Direttiva del Presidente del Consiglio del 13 dicembre del 2001). Questa tematica non poteva, quindi, non avere un ruolo privilegiato nelle interviste che abbiamo condotto, cercando di approfondire, per quanto possibile, le caratteristiche costitutive delle strategie formative perseguite dagli enti<sup>1</sup>.

Per introdurre la nostra analisi, può essere utile partire dal quadro sinottico di alcune delle informazioni raccolte, presentato nella tabella 4.2.

**Tabella 4.2 Alcuni dati sulla formazione**

	Ministeri	Regioni	Comuni
Amministrazioni in cui esiste un piano della formazione	5	3	4
Amministrazioni che usano consulenze esterne per costruire il piano di formazione	-	-	-
Amministrazioni che comprano formazione <i>a là carte</i>	2	4	2
Amministrazioni che hanno rapporti costanti con alcuni specifici fornitori di formazione	5	4	3

Il primo dato significativo è rappresentato dall'esistenza o meno del piano di formazione dell'ente. Come si può vedere tre amministrazioni su 15 non hanno ancora compiutamente definito il piano, pur essendo nella fase finale della sua progettazione. Curiosamente l'unico settore che mostra un *en plein* è costituito da quello dei ministeri. Sul punto merita sottolineare che, ovviamente, il fatto che non esista il piano non significa che non si faccia formazione. L'assenza di una programmazione istituzionale significa, molto semplicemente, che la formazione viene progettata ed attuata soprattutto a livello di direzioni settoriali.

Un dato interessante, poi, è costituito dal fatto che nessuna amministrazione ricorre ad esterni per elaborare i propri piani formativi. Ancor più significativo è il dato relativo all'acquisizione di prodotti formativi preconfezionati offerti da aziende specializzate esterne (siano esse pubbliche e private). Come si può vedere la maggioranza degli enti ne fa uso, soprattutto le amministrazioni regionali. Solitamente l'uso di formazione alla carta rappresenta una modalità standard di acquisire questo servizio da parte dei dirigenti di linea i quali, all'interno delle proprie competenze ed autonomie manageriali e del proprio budget, comprano prodotti esterni (attività di aggiornamento, più che di formazione). Una strategia di questo tipo è ben espressa dal dirigente di una regione del Nord:

1. Abbiamo richiesto a tutte le amministrazioni una serie di dati quantitativi relativi alla formazione, richiedendo che ci fossero inviate a breve. Al momento della stesura del rapporto solo due amministrazioni avevano provveduto. Per questo, quindi, la nostra analisi non può che basarsi unicamente su quanto detto nelle interviste.

“Abbiamo una parte del budget formativo dato alle direzioni; una parte importante la gestiamo noi; una parte la gestiscono le direzioni generali. Le direzioni generali in gran parte utilizzano una formazione a catalogo nella gestione del loro budget perché è abbastanza limitato e hanno pochi casi. Noi invece facciamo quella istituzionale con procedure selettive che sono in gran parte appalti o concorsi o sono comunque procedure di evidenza pubblica. Alla fine saranno al massimo una decina i soggetti che in qualche modo si mettono in evidenza”.

La medesima linea viene confermata dal dirigente di una regione del Sud il quale sottolinea come

“Il nostro volume di formazione lo possiamo dividere in due parti: l’80% viene svolto attraverso corsi costruiti da noi (formazione istituzionali) poi mettiamo a disposizione delle singole aree un budget che calcoliamo prima secondo degli indicatori che riguardano soprattutto il volume di persone che possono sfruttare (sempre dietro nostra verifica, controllo ed approvazione) una formazione a sportello o corsi a catalogo fortemente specialistici che non vengono programmati prima a causa di esigenze variabili”.

Absolutamente rilevante il fatto che ben 12 amministrazioni su 15 affermino di avere rapporti privilegiati con alcuni fornitori. Il dato è eclatante e merita di essere approfondito. Per quanto concerne i ministeri, 3 dei 5 casi analizzati affermano di avere rapporti preferenziali con la Scuola Superiore della pubblica amministrazione; uno con il Formez, ed un altro con vari enti pubblici (sottolineando le perplessità ad interagire con aziende e fornitori privati).

Le 4 regioni che affermano di avere interlocutori formativi privilegiati hanno rapporti preferenziali con il Formez, la Bocconi e con il Cuoia. Un’amministrazione del Nord, fra l’altro, afferma di avere anche rapporti privilegiati con fornitori privati. I due comuni che hanno rapporti privilegiati con fornitori di formazione sono entrambi collocati nel Mezzogiorno. Uno segnala un certo rapporto con la Bocconi (pur in un contesto generale in cui si cerca di procedere attraverso lo strumento delle gare), mentre l’altro sottolinea come a partire da quest’anno il Formez sia diventato il fornitore unico dell’ente.

Un altro dato interessante riguarda la percentuale del bilancio dedicato alla formazione. Nei ministeri nessuno degli intervistati ha fatto alcun riferimento, nel presentare le politiche dell’ente in questo ambito, alla soglia minima dell’1% delle spese per il personale stabilita dai contratti nazionali. In alcuni casi ci sono state fornite le cifre, in altri delle misurazioni impressionistiche (“pochissimo” “il minimo”). Per contro, nei casi regionali e comunali, tutti hanno ragionato sul tema avendo come termine di confronto i vincoli contrattuali. Il risultato è che su 10 enti, tra regioni e comuni, 7 investono l’1% previsto, un ente (una regione del Nord) investe ben il 2%, mentre due comuni (uno al Nord ed un altro al Sud) investono circa la metà del minimo contrattuale.

Quali strategie formative perseguono gli enti? Dalle interviste e dai dati che alcune tra le amministrazioni sono riuscite a fornirci emerge che nei ministeri praticamente tutti i dipendenti frequentano corsi di formazione. Per contro, invece, all'interno delle regioni e degli enti locali vi è una maggiore differenziazione che indica un qualche tentativo di progettare la formazione sulla base delle esigenze di nuove e specifiche competenze da parte degli enti stessi. Ovviamente dalle interviste non si è riusciti a capire quanto il contenuto delle attività formative sia rappresentato da formazione vera finalizzata a sviluppare il capitale di *know-how* complessivo dell'ente ovvero da semplice aggiornamento normativo. Si è notata una particolare attenzione per lo sviluppo delle competenze informatiche, ma anche una consistente persistenza di corsi di aggiornamento normativo. Ma più che ragionare sui dati quantitativi (si veda per le autonomie locali: Formez 2003), l'interesse dell'indagine è focalizzato sulla concezione delle politiche della formazione propria dei dirigenti del personale. Sul punto, quindi, rileva particolarmente sottolineare quali siano gli ostacoli principali che incontra il pieno sviluppo di una consapevole e produttiva politica di formazione all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Su questa tematica la gran parte dei dirigenti del personale concorda sul fatto che, nonostante l'enfasi giustamente posta negli ultimi anni sul ruolo strategico della formazione, persista fortemente una concezione strumentale della formazione da parte dei dipendenti. Una vera *forma mentis*. Come ha sottolineato un dirigente ministeriale: "La *forma mentis* dice che se io faccio un corso ottengo da quel corso oltre alla tecnicità, oltre alla specializzazione, anche un titolo. Questo approccio è un po' un elemento di disturbo".

Un'altra faccia di questo problema è rappresentato, come sottolineato da un altro dirigente ministeriale, dalla "carenza di interesse da parte del personale nei confronti della formazione che non abbia nessun traguardo economico". Insomma, come sintetizza efficacemente un dirigente comunale, la formazione è percepita: "come un *benefit* concesso unicamente per costruire carriere o per far punteggiare da spendere poi nelle progressioni".

Simili giudizi possono sembrare ragionevoli in un contesto istituzionale in cui, anche per la forte pressione sindacale, la formazione è molto spesso legata a strategie concordate di progressione orizzontale di massa. Il che, però, non giustifica completamente i dirigenti che accettano lo status quo e che si limitano a registrare come immodificabile una tale situazione. Fortunatamente il quadro delle opinioni è un po' più variegato, e ci sono anche dirigenti che stigmatizzano il comportamento poco trasparente della dirigenza nello stabilire i punti essenziali delle politiche formative. Come ha rilevato un dirigente comunale, spesso un'altra faccia del problema è rappresentato dal fatto che:

"non sono sempre chiari e razionali i sistemi con cui i dirigenti scelgono le persone che devono andare a fare formazione e questo comporta anche un sotto utilizzo di questa capacità".

Ovviamente accanto a valutazioni problematiche ed autocritiche come questa, vi sono anche casi estremi di completa esternalizzazione delle colpe, come ad esempio quella di chi, un dirigente ministeriale, afferma perentoriamente che il vero problema è rappresentato: “soprattutto dalla disponibilità finanziaria, perché idee ce ne sarebbero anche tante, i docenti interni ci sono, gli spazi anche, mancano solo i fondi”.

Nel complesso, quindi, tranne alcune sfumature, la gran parte dei dirigenti intervistati tende a scaricare all'esterno le difficoltà di fare buona formazione. È colpa della mentalità dei dipendenti, della scarsità di risorse, della pressione sindacale.

L'impressione generale che se ne trae è che l'enfasi strategica posta sulla formazione da parte degli indirizzi politici e contrattuali sia stata metabolizzata all'interno delle amministrazioni e che da risorsa strategica per la modernizzazione e il cambiamento amministrativo, essa sia stata ridotta a normale attività amministrativa alla quale si deve adempiere poiché vi sono delle norme che lo richiedono.

Il punto è stato colto e sottolineato da un solo dirigente (appartenente a un'amministrazione regionale e che, forse non casualmente, è un esterno con esperienza nel sindacato e nella consulenza privata) quando ci ha detto:

“Principalmente è l'approccio ad essere sbagliato nel senso che è quasi un obbligo fare della formazione nella pubblica amministrazione. La formazione non è vista come una risorsa ma come un adempimento. Non è sempre detto che i settori o le singole persone capiscano subito il nesso tra il cambiamento (che non sempre viene percepito in modo generalizzato in tutti i settori) e il beneficio immediato che questo porta. Il rischio quindi è che la formazione, soprattutto da parte della dirigenza, venga vissuta come un'imposizione, come una cosa che bisogna fare”.

Questa osservazione non appare pertinente soltanto se riferita ai dirigenti che si occupano di gestione del personale ma può essere con tutta probabilità estesa alle caratteristiche professionali dei dirigenti pubblici nel loro insieme. Il fatto che i dirigenti di linea percepiscano la formazione come mero adempimento e non come risorsa per un'efficace azione organizzativa ci segnala le grandi difficoltà che i dirigenti incontrano nello svolgere le tipiche funzioni di management.

#### **4.8 La valutazione**

Per quanto riguarda l'introduzione dei processi di valutazione ci è sembrato opportuno soffermarci con i nostri intervistati sulle modalità attraverso le quali nelle loro amministrazioni viene operata la valutazione dei dipendenti e del rendimento annuale dei dirigenti. La tabella 4.3 riporta il numero delle amministrazioni, tra quelle studiate, che dispongono delle suddette procedure di

valutazione. I dati confermano che le amministrazioni locali (per prime), ma anche le amministrazioni regionali (pur se con minore celerità), hanno quasi compiutamente introdotto sistemi di valutazione dei dipendenti, e di certo lo hanno fatto praticamente tutti i comuni di medio-grandi dimensioni. Al tempo stesso i dati, soprattutto quello relativo alla valutazione dei dipendenti, confermano la sostanziale arretratezza dei ministeri: nessuno dei 5 casi analizzati ha ancora introdotto un qualche sistema di valutazione dei propri dipendenti. Non solo, ma pare, almeno per i casi in questione, che non ci sia all'orizzonte nemmeno la prospettiva dell'introduzione di questa procedura. Alcune risposte sul punto sono emblematiche e per certi versi stupefacenti. Vi è chi, tra i dirigenti al personale intervistati, afferma che:

“No, un sistema di valutazione dei dipendenti non l'abbiamo. Un sistema di valutazione formale era quello dei rapporti informativi, ma adesso è stato abrogato per legge. Non essendoci più questo strumento, non c'è più la possibilità di valutare e poi comunque la possibilità di incentivare non è tanta, quindi, non avendo nemmeno un sistema premiante, mi pare non abbiano molto senso”.

**Tabella 4.3 Valutazione dei dipendenti e dei dirigenti nelle 15 amministrazioni studiate**

	Ministeri	Regioni	Comuni
Valutazione dei dipendenti		4	4
Valutazione dei dirigenziali	3 (+2)	5	4 (+1)

*\* Tra parentesi le amministrazioni in cui il sistema di valutazione è in corso di attivazione*

Insomma secondo questa posizione non esistono strumenti premianti; essa rappresenta una visione distorta del sistema contrattuale e delle sue opportunità, e questa convinzione viene ribadita anche da un altro dirigente che sottolinea come:

“Il dirigente viene pagato in base al punteggio che raggiunge, quindi c'è una differenziazione a seconda dei vari risultati; il dipendente no, nemmeno per quanto riguarda la crescita della carriera. C'è un rapporto subordinato e una responsabilità disciplinare”.

Per contro, in regioni e comuni (tranne che in due casi) un qualche sistema di valutazione dei dipendenti è operativo. Tra le otto amministrazioni che hanno un sistema di valutazione dei dipendenti, solo due lo hanno costruito avvalendosi di consulenza esterna (il che dimostra, a nostro avviso, la presenza di buone competenze specialistiche all'interno degli enti su una tematica tecnicamente delicata come quella della valutazione).

Tutti i sistemi analizzati prevedono per i dirigenti il ruolo di valutatori dei propri dipendenti. Su questa dinamica è interessante sotto-

lineare la sostanziale insoddisfazione manifestata dai responsabili del personale rispetto a come i dirigenti hanno svolto questo delicato ruolo. C'è chi sottolinea la "tendenza all'appiattimento"; chi evidenzia "criteri troppo distributivi"; chi stigmatizza "una cultura che fa fatica a passare". Alcuni responsabili del personale arrivano a giustificare questo comportamento da parte dei dirigenti, poiché "non ha rilevanza per il dirigente la valutazione dei propri dipendenti, dove tra l'altro il vantaggio economico che procura tale valutazione è assolutamente irrilevante. Bisognerebbe introdurre forme di incentivazione collettiva".

Riaffiora la nostalgia per il vecchio strumento dell'incentivazione per progetti che, come è noto, non ha mai veramente funzionato, garantendo la distribuzione a pioggia della retribuzione aggiuntiva!

Insomma, i processi di valutazione dei dipendenti anche nelle realtà nelle quali è stato introdotto e praticato da diversi anni continua a presentare delle problematiche piuttosto serie, legate soprattutto alla forte difficoltà dei dirigenti di svolgere con competenza manageriale il ruolo di valutatori dei loro dipendenti. Un esito certamente non esaltante e, per molti versi, preoccupante. Anche perché, spesso, i sistemi di valutazione dei dipendenti sono molto costosi dal punto di vista organizzativo e finanziario. Sono molto costosi perché, per legittimarli, agli occhi dei dipendenti e del sindacato, abbisognano di essere molto articolati oltre che adeguatamente "oggettivati". Il problema è, comunque, che in ogni sistema di valutazione il giudizio del dirigente è determinante. Se esso non viene formulato in modo corretto e responsabile il sistema "grippa". Ecco, allora che, come ha sottolineato un dirigente regionale particolarmente lungimirante e dotato di notevole acume analitico:

"l'analisi costi/benefici sulle valutazioni è sempre a sfavore dei benefici in quanto c'è un sistema complicatissimo e costosissimo con alla fine percentuali di valutazioni dal positivo all'eccellente che rasentano il 90%".

Curiosamente, però, nonostante questa elevata problematicità, la metà dei dirigenti delle amministrazioni che hanno adottato un sistema di valutazione dei dipendenti, afferma che ormai, seppur con fatica, la valutazione dei dipendenti è diventata uno strumento di governo dell'ente. Questo giudizio, evidentemente contraddittorio con l'elevata problematicità che tutti hanno sottolineato, indica una certa tendenza a considerare come strumento di governo dell'ente ciò che viene ad essere routinizzato.

Passando alla valutazione delle prestazioni dirigenziali, vediamo che la situazione, dal punto di vista quantitativo, è migliore: anche i ministeri hanno attivato o stanno attivando questo istituto. Ovviamente non possiamo non ricordare che esso è stato previsto per la prima volta dal D.Lgs. 29 del 1993!

Anche in questo caso vi sono sostanziali differenze nella percezione dei dirigenti del personale tra i ministeri e gli altri enti. Nei mini-

steri non solo abbiamo riscontrato una maggiore lentezza nell'introduzione della valutazione dei dirigenti ma anche, e soprattutto, una sostanziale sfiducia per questo tipo di strumento rispetto alla sua possibilità di diventare uno mezzo di governo dell'amministrazione. Da una parte, infatti esso viene considerato come un modo per distribuire "retribuzioni aggiuntive"; dall'altro si sottolinea come i dirigenti considerino la valutazione del loro operato come un modo per "controllarli"!

Nelle regioni e negli enti locali, invece, la valutazione dei dirigenti sembra, a detta dei responsabili del personale, essere stata interiorizzata positivamente e la gran parte degli intervistati sostiene che essa sia ormai un vero e proprio strumento di management strategico e di indirizzo delle loro amministrazioni. In alcuni casi, come quello di un comune, l'opinione pubblica può addirittura monitorare le attività delle amministrazioni e dei dirigenti, poiché come ci ricorda il dirigente

"pubblichiamo sul nostro sito istituzionale l'andamento degli obiettivi con il nome dei dirigenti cui sono assegnati gli obiettivi stessi, per cui il cittadino può sempre vedere come procede il lavoro".

Per quanto concerne l'individuazione della responsabilità della valutazione dei dirigenti, merita sottolineare la notevole varietà di procedure utilizzate. Vi sono enti in cui esiste ancora il nucleo di valutazione composto da esterni; enti in cui il nucleo di valutazione supporta il direttore generale; altri enti, poi, hanno internalizzato l'attività – senza ricorrere cioè a valutatori esterni come previsto dal dispositivo iniziale del 29/93 – e la valutazione avviene a cascata (la giunta valuta di direttori apicali che a loro volta valutano i loro dirigenti), in modo fortemente discrezionale. In tutti i sistemi emerge con chiarezza l'uso della percentuale di raggiungimento degli obiettivi come il principale indicatore quantitativo. Al tempo stesso, però, in tutti i sistemi hanno un livello di discrezionalità dei valutatori certamente superiore, come incidenza nel processo, rispetto ai sistemi di valutazione dei dipendenti. Solo un'amministrazione ha costruito un sistema innovativo, basato sul rapporto tra prestazioni effettuate e livelli attesi di competenza.

L'impressione che si ricava in maniera netta dalle interviste è che lo strumento della valutazione dei dirigenti abbia avuto effetti più incisivi rispetto alla valutazione dei dipendenti, soprattutto quando si è riusciti a legarlo all'attività di programmazione strategica ed indirizzo politico dell'ente. Laddove le amministrazioni hanno cominciato veramente a ragionare per obiettivi, necessariamente i dirigenti sono stati incentivati a modificare il proprio atteggiamento rispetto all'attività svolta, quindi ad imparare a sopravvivere in un contesto nuovo. Questa dinamica appare essere particolarmente evidente nei comuni, più che nelle regioni. Nei primi, la pressione dell'utente è maggiormente sentita e, quindi, c'è costantemente presente un forte incentivo affinché le amministra-

zioni perfezionino il proprio ri-orientamento verso strategie per obiettivi. Nelle amministrazioni regionali, invece, pur in presenza di una notevole mole di attività per la valutazione dei dirigenti, l'impressione è che essa sia stata sino ad ora piuttosto autoreferenziale. Come ha detto un dirigente regionale parlando della propria esperienza sulla questione:

“in regione, fino ad ora gli obiettivi sono stati molto sfumati e molto politici; ritenevano la loro attività talmente complessa da non poterla in nessun modo misurare, sembrava tutto molto astratto. Ho quindi dovuto prima far capire che tutto era possibile, che si può valutare e quindi si può pianificare e lavorare per risultati e per obiettivi e questo è uno degli elementi su cui stiamo lavorando”.

#### **4.9 Dall'amministrazione del personale alla gestione delle risorse umane: ancora molta strada da percorrere**

Per tirare le fila della nostra esposizione conviene confrontare i casi che abbiamo ricostruito attraverso l'opinione dei diretti interessati con quelli che riteniamo essere i principi che dovrebbero ispirare la buona gestione del personale. Sullo specifico, il nostro parametro di riferimento è costituito dai principi di buona direzione del personale fatti propri dal Dipartimento della funzione pubblica, alla fine del progetto “Ripensare il Lavoro Pubblico”. Tali principi sono (Bonaretti e Codara 2001, 232):

- definire politiche del personale contestualizzate alle caratteristiche organizzative e alla missione dell'ente;
- comprendere il contesto professionale;
- ascoltare e coinvolgere i lavoratori;
- selezionare gli obiettivi di gestione del personale;
- definire ruoli e capacità per la direzione del personale;
- introdurre strumenti di gestione;
- impostare relazioni sindacali corrette;
- andare oltre le norme ed i contratti.

##### **Definire politiche del personale contestualizzate alle caratteristiche organizzative e alla missione dell'ente**

Quanto le politiche per la gestione delle risorse umane sono coerenti con le strategie, la missione istituzionale e i processi di innovazione delle amministrazioni analizzate? Non molto, evidentemente. Tranne alcuni casi, soprattutto i 3 comuni del Centro-Nord, ma anche, con notevoli differenziazioni qualitative, le amministrazioni regionali, sempre del Centro-Nord, appare evidente come la gran parte delle amministrazioni analizzate presentano un significativa incoerenza tra la missione istituzionale e le politiche del personale. Queste sembrano mantenere una certa indipendenza dal contesto di riferimento, essendo improntate a un'intrinseca dinamica inerziale. Non si vede,

insomma un significativo distacco rispetto al passato. E ciò soprattutto in relazione alla gestione dei dipendenti, mentre il tono sembra leggermente migliore (anche se non per i ministeri) per quanto riguarda la dirigenza.

### **Comprendere il contesto professionale**

Questo principio presuppone che all'estrema varietà dei tipi di lavori "pubblici" corrispondano strategie di incentivazione, valutazione e motivazione differenti. Il lavoro della maestra d'asilo è certamente diverso rispetto a quello dell'ingegnere preposto alle opere pubbliche, così come l'esperto degli affari legali fa un mestiere diverso rispetto al funzionario preposto alle relazioni internazionali. Questo principio sembra assai poco preso in seria considerazione da parte di tutte le amministrazioni, se non in due comuni, uno del Centro e l'altro del Nord, dove vi è una maggiore attenzione, sia nel reclutamento, che nella valutazione, alle diversità professionali.

### **Ascoltare e coinvolgere i lavoratori**

Fare gestione delle risorse umane significa anche tenere conto delle caratteristiche individuali e delle motivazioni dei lavoratori. La buona gestione delle risorse umane non potrebbe prescindere dall'utilizzo di un simile strumento (operazionalizzabile con indagini sul clima organizzativo, gruppi sul miglioramento ecc.). In nessuna delle amministrazioni è parso che questo principio sia compiutamente attuato. La comunicazione delle esigenze dei lavoratori continua ad avvenire (al di là delle mere interazioni individuali tra dipendente e dirigente) attraverso la mediazione sindacale.

### **Selezionare gli obiettivi di gestione del personale**

Gli obiettivi della gestione del personale non possono che essere contestualizzati. La storia, la missione e le caratteristiche dell'ente fanno la differenza e possono richiedere modulazioni diversificate per quanto concerne l'individuazione degli obiettivi da perseguire nella gestione del personale. Equità, attrattività, flessibilità, consenso, motivazione e valorizzazione sono i principali obiettivi che le amministrazioni possono perseguire rispetto all'indirizzo del proprio personale. Dai casi analizzati emerge con evidenza come nei ministeri, nei comuni e nelle regioni meridionali prevalga l'obiettivo del consenso. Nei comuni e nelle regioni del Centro-Nord, invece, riscontriamo una maggiore differenziazione. In un comune del Nord, ad esempio, il consenso non viene ritenuto un obiettivo particolarmente significativo, mentre valorizzazione e flessibilità sembrano essere gli obiettivi prioritari. Nelle altre amministrazioni si assiste a un tentativo di tenere insieme la gran parte degli obiettivi appena enunciati, dimostrando una certa propensione ad innovare, ma rischiando, spesso, di porre in essere strategie complessive troppo complicate ed articolate che spesso producono risultati decisamente inferiori alle attese (il tentativo di conciliare, ad esempio, consenso con valorizzazione e flessibilità difficilmente può portare a risultati a somma positiva).

### **Definire ruoli e capacità per la direzione del personale**

Il compito della direzione del personale, classica funzione di staff delle organizzazioni, si giustifica in quanto strumento di funzionamento delle amministrazioni. Può essere organizzata in modo centralizzato oppure decentrato; ma quello che conta è la direzione del personale sia capace di mettere a disposizione della struttura, e degli altri dirigenti, strumenti efficaci ed articolati di gestione e la disponibilità a seguire la loro attuazione da parte delle unità organizzative dell'ente. Nel caso di amministrazioni con gestione accentrata del personale, il direttore del personale svolge il ruolo di vero e proprio manager. Nel caso, invece, di gestione decentrata, il direttore del personale svolge maggiormente il ruolo di esperto e consulente. Nelle amministrazioni analizzate troviamo una positiva attuazione di questi principi organizzativi in un certo numero di amministrazioni. I tre comuni del Centro-Nord hanno scelto chiaramente uno dei due modelli cercando di perseguirlo con coerenza. Per contro, nelle regioni e nei ministeri la situazione è decisamente più ambigua. Nelle regioni del Sud appare abbastanza evidente come la direzione del personale non ha un ruolo prestabilito e non riesce a svolgere né funzioni manageriali né di autorevole consulenza. Nelle regioni del Centro-Nord la situazione è certamente migliore anche se la numerosità dei dirigenti rende decisamente difficile perseguire, coerentemente sia la strategia manageriale che quella consulenziale. I ministeri, dal canto loro, sono sostanzialmente rimasti a una concezione del ruolo ancora troppo ancorata alla tradizionale amministrazione del personale.

### **Introdurre strumenti di gestione**

I principali strumenti di gestione del personale sono: la pianificazione, la presenza di sistemi informativi, la valutazione (del personale, delle posizioni, delle prestazioni, delle competenze). Questo principio è stato implementato in modo significativo soprattutto dalle amministrazioni regionali e comunali, seppur in presenza di un notevole scarto tra Centro-Nord e Sud in relazione alle capacità di programmazione. Ovviamente, possedere questa strumentazione ed applicarla non significa necessariamente fare buona gestione, poiché le modalità di attuazione degli strumenti ed il loro contenuto effettivo possono essere di scadente qualità. Il fatto, però, che essi siano presenti è comunque un fattore positivo. Sul punto merita sottolineare, comunque, che è ancora carente la presenza consistente di sistemi di valutazione delle competenze (anche se sono in fase di progettazione o di prima attuazione nei comuni e nelle regioni del Centro-Nord). La situazione dei ministeri (almeno in quattro casi su cinque), per contro è decisamente disastrosa. Poca o nulla programmazione; insufficiente l'informatizzazione necessaria raccogliere i dati necessari al monitoraggio delle attività e quindi alla valutazione; totale assenza di procedure per la valutazione dei dipendenti. Inimmaginabile ipotizzare l'introduzione dell'analisi delle competenze.

### **Impostare relazioni sindacali corrette**

L'adeguatezza delle relazioni sindacali, dal punto di vista delle amministrazioni, significa soprattutto la capacità di definire i ruoli degli attori nella contrattazione e gli obiettivi istituzionali e di condurre le relazioni in modo professionale (capacità di agire strategicamente, elaborazione di proposte analitiche e coerenti, ecc.). Su questo punto, alla calma piatta dei ministeri (del tutto insoddisfacenti nella loro incapacità di pensare a un ruolo significativo dell'istituzione della contrattazione integrativa) corrisponde un a notevole varietà per quanto concerne gli altri due tipi di enti. Non esiste una chiara discriminante geo-territoriale, infatti. Anche se nei comuni e nelle regioni del Centro-Nord si evince una più forte aspirazione ed una maggiore capacità ad impostare relazioni sindacali corrette (che a volte viene parzialmente ostacolata dalle solite dinamiche collusive tra politica e sindacato). Nelle amministrazioni del Sud questo tratto professionale è meno presente anche se si notano alcuni tentativi per rafforzarlo. Generalmente, comunque, notiamo negli enti regionali e comunali un consolidamento della posizione del management rispetto alla politica nella gestione delle relazioni sindacali.

### **Andare oltre le norme ed i contratti**

Non si fa politica delle risorse umane solo applicando istituti contrattuali o norme legislative. Essi possono offrire alcuni strumenti per monitorare ed incentivare – attraverso denaro o status – i dipendenti. Ma questi strumenti non sono sufficienti a creare un positivo clima organizzativo, il senso di appartenenza all'istituzione, un senso di significato profondo per il lavoro individuale. Andare oltre ai contratti significa, quindi, costruire strategie che incentivino la partecipazione attiva dei dipendenti. È questo il principio più significativo per distinguere le dinamiche di modernizzazione (dovute all'adattamento agli input esterni, sociali, politici, economici e tecnologici) da quelle di cambiamento, in cui viene ad essere modificata, agendo sulle motivazioni all'azione, la natura stessa delle prestazioni degli individui e quindi degli enti. Questo principio è ovviamente quello più difficile da perseguire concretamente e non a caso lo abbiamo incontrato, anche se ancora a livello di semplice consapevolezza della questione, in pochi casi. Certo non è immaginabile trovarlo nei ministeri, che sono, per molti aspetti, in una fase pre-modernizzatrice, ovvero nelle amministrazioni del Sud che ancora si portano dietro problemi decennali di cattiva organizzazione del personale, anche a causa del ruolo di ammortizzatore sociale che l'impiego pubblico ha dovuto svolgere in quella parte del paese. Anche le regioni del Centro-Nord sono piuttosto in difficoltà su questo punto, nonostante esse abbiano dimostrato una notevole capacità di introdurre logiche e strumenti di tipo manageriale. Sono, quindi, soprattutto i tre comuni del Centro-Nord, le amministrazioni nelle quali sembrano esserci almeno la consapevolezza e la sensibilità che la buona gestione del personale significa andare oltre ai contratti e alle norme.

Come si può vedere, il quadro è abbastanza articolato e presenta notevoli differenze ma anche alcune interessanti omogeneità che meriterebbero un maggiore approfondimento empirico per meglio comprenderne le con-cause. Quanto contano la storia istituzionale ed i contesti politico e socio-economico in cui insistono le amministrazioni nel determinare le caratteristiche della gestione del personale? E quanto contano le capacità professionali dei dirigenti del personale? Non possiamo rispondere qui a queste domande pur essenziali. Possiamo cercare, però, di impostare delle ipotesi per ordinare l'analisi della situazione e un'eventuale ricerca di spiegazioni finalizzate alla costruzione di correttivi.

Innanzitutto, è necessario tentare di classificare le diverse politiche di gestione del personale per semplificare l'estrema variabilità delle singole esperienze analizzate. A questo proposito riteniamo si possano individuare 4 idealtipi di gestione delle risorse umane:

- il tipo amministrativo-tradizionale;
- il tipo pragmatico-tradizionale;
- il tipo gestionale-modernizzatore;
- il tipo strategico-innovatore.

Il tipo amministrativo-tradizionale è caratterizzato da un forte legame con la tradizione passata, quella che faceva amministrazione del personale ed era tendenzialmente orientato a difendere gli interessi corporativi degli amministrati. Le amministrazioni riconducibili a questo tipo dimostrano una grande passività rispetto all'implementazione delle riforme manageriali e, nello specifico, dei nuovi istituti contrattuali; al tempo stesso, quando l'attuazione si verifica, essa è meramente formale, essendo concepita come mero adempimento di una disposizione avente la cogenza normativa. Gli unici meccanismi percepiti come significativi strumenti per la gestione del personale sono quelli retributivi; la gestione del personale è slegata dalla missione e dalle finalità istituzionali, resta un elemento autonomo e a sé stante; non esiste una vera programmazione; il valore standard resta quello dell'anzianità. Insomma si tratta di un tipo di gestione del personale che è riuscito a sopravvivere a se stesso. Tra i casi analizzati rientrano evidentemente in questo tipo i ministeri (con l'eccezione forse di uno che sta cercando, con fatica, di uscire dalle secche della propria storia).

Il tipo pragmatico-tradizionale presenta anch'esso una forte persistenza di tratti ereditati dal modello burocratico precedente, laddove, però, i fattori di contesto e le modificate caratteristiche della missione (dovuti a fattori esterni) impongono di cercare di affrontare in modo diverso alcune problematiche. È, insomma, il tipo di gestione in cui, pur essendo assenti una costante attività di programmazione e una completa introduzione di strumenti gestionali, si cerca di allontanarsi dal passato attraverso una lenta strategia incrementale, affrontando singole problematiche: la valutazione dei dirigenti piuttosto che quella dei dipendenti; l'introduzione delle posizioni organizzative piuttosto

sto che nuovi meccanismi di selezione. È il tipo nel quale è forte la percezione che sia necessario fare la gestione del personale, ma nel quale i problemi ereditati dal passato non consentono modificazioni strutturali nel breve periodo. È questo, quindi, chiaramente il tipo nel quale non possiamo non riconoscere i tratti salienti delle 4 amministrazioni meridionali analizzate.

Il tipo gestionale-modernizzatore si caratterizza per la piena introduzione della gran parte degli strumenti di management del personale seppur con gradazioni e modulazioni differenziate. La gestione delle risorse umane viene concepita come una variabile significativa per le performance dell'ente, il quale cerca di definire i profili professionali, le carriere, le fasi di sviluppo della valorizzazione del proprio personale, ed introduce le diverse tecniche a ciò necessarie (il controllo di gestione, i sistemi di valutazione, i programmi per obiettivi). È il tipo in cui si fa la programmazione della gestione delle risorse umane e nel quale si cerca di definire chiaramente i ruoli e le caratteristiche organizzative attraverso le quali la gestione del personale deve essere strutturata. È anche il tipo nel quale maggiore è la capacità di agire in modo corretto e professionale nelle relazioni sindacali. Insomma si tratta del tipo di gestione del personale in cui i principi di buona amministrazione sono, in qualche modo, declinati, e in cui tutti gli strumenti gestionali sono, in qualche modo, utilizzati. Come è facile immaginare i tratti salienti di questo tipo di gestione delle risorse umane sono rintracciabili, nel nostro campione, nelle amministrazioni regionali e comunali del Centro-Nord, seppure con intensità e qualità decisamente diverse. Indubbiamente, infatti, le 3 amministrazioni comunali dimostrano di aver meglio interiorizzato ed applicato i principi costitutivi di questo tipo, mentre le 3 regioni sono ancora un po' piuttosto indietro, soprattutto per quanto concerne gli strumenti di controllo delle prestazioni e le capacità di superare logiche di tipo distributivo.

Il quarto tipo, quello strategico-innovativo, è quello caratterizzato dalla capacità di superare la logica dei contratti e delle norme e di fare gestione del personale lavorando sui valori, sulle emozioni, sulla costruzione di appartenenza e delle identità. È il tipo che riesce a superare la logica efficientista del modello gestionale-modernizzatore (in cui il coinvolgimento del dipendente avviene semplicemente sulla base dell'aspettativa di un incentivo retributivo e/o di status) e cerca di lavorare sulla partecipazione motivata dalla ricerca di senso e di valorizzazione professionale, sull'analisi, la valorizzazione e lo sviluppo delle competenze, sull'enfatizzazione ed il riconoscimento delle diverse professionalità e dei diversi mestieri pubblici. È il tipo in cui i codici morali e professionali contano più degli obiettivi e delle ricompense estrinseche. Ovviamente stiamo tracciando gli elementi un tipo che non c'è tra le amministrazioni analizzate, e che siamo certi non esserci nel novero generale delle pubbliche

amministrazioni italiane. Può rappresentare, però, il tipo ideale al quale le amministrazioni già in avanzato stadio di modernizzazione possono ispirarsi.

Dal nostro tentativo di tipizzazione dalla realtà che abbiamo analizzato, emerge con una certa evidenza come la storia, le tradizioni ed il contesto territoriale continuo notevolmente nell'influencare le politiche delle risorse umane. Al tempo stesso, però, la nostra classificazione fa emergere un altro elemento estremamente significativo: il fatto che, a parità di storia, tradizioni e contesto geo-territoriale, il tipo di funzioni che l'amministrazione svolge può fare la differenza. Se, infatti, la diversa collocazione territoriale risulta una discriminante assoluta (ma questo era prevedibile, essendo una caratteristica costitutiva del sistema-Italia), per contro, è evidente che alcune significative differenze (tra regioni e comuni rispetto ai ministeri e tra comuni e regioni all'interno delle singole aree territoriali) siano riconducibili alle caratteristiche del contenuto delle missioni istituzionali degli enti. I comuni, infatti, mostrano, rispetto alle regioni della medesima area territoriale, una maggiore predisposizione a migliorare le proprie politiche del personale, proprio per la specificità delle loro funzioni: forniscono un'imperiosa mole di servizi diretti alla cittadinanza e hanno, quindi, una notevole e continuativa pressione esterna. Devono, insomma, porsi degli obiettivi concreti per i loro processi di politica pubblica, tenendo in alta considerazione che il prodotto dei processi decisionali ha destinatari immediati: i propri cittadini. In questo contesto funzionale, è evidente che non si può non riporre la massima attenzione possibile a un fattore essenziale per la *performance* complessiva dell'ente quale è, appunto, la gestione del personale.

Le regioni, invece, mostrano una minore propensione a migliorare le proprie politiche del personale rispetto ai comuni, proprio perché non sono particolarmente esposte al rapporto con i cittadini, mentre, e qui conta il contesto territoriale, possono subire una qual certa pressione proprio da parte degli enti locali (i quali, hanno bisogno, in molte politiche, della cornice programmatica regionale per agire). Ma è una pressione certamente più tenue rispetto a quella operata direttamente dalla domanda sociale.

Da parte loro, i ministeri (almeno quelli da noi analizzati), invece, sono del tutto immuni dal problema dei destinatari, che sono percepiti come distanti e lontani e che difficilmente possono svolgere una qualsivoglia attività di pressione rispetto all'ente. Il fatto che, sostanzialmente, e nella maggior parte dei casi pur se con importanti eccezioni, però, i ministeri svolgano istituzionalmente funzioni di staff per il complesso delle pubbliche amministrazioni italiane rende ancora più forte la tendenza all'autoreferenzialità. Ciò comporta che l'attuazione di logiche programmatiche per obiettivi istituzionali risulta particolarmente difficoltosa, favorendo la persistenza della cultura dell'adempimento e, quindi, rendendo intrinsecamente problematiche strategie di valorizzazione delle competenze). Questa caratteristi-

ca funzionale, quindi, favorisce evidentemente la disattenzione, totale, alle problematiche del personale.

In questo quadro generale, quanto contano i direttori del personale? Dall'analisi che abbiamo operato si evince che qualcosa contano. Possono fare la differenza, poiché risiede proprio nelle loro capacità professionali quel valore aggiunto che consente alle amministrazioni di riposizionarsi in avanti all'interno degli idealtipi che abbiamo proposto. Se, insomma, le funzioni istituzionali, la storia dell'amministrazione ed il contesto geo-territoriale costituiscono le variabili strutturali che stabiliscono i vincoli di fondo, il contenuto delle politiche del personale possibili in questi contesti dati è fortemente determinato dalla professionalità e dalle capacità dei direttori del personale. Ciò significa, quindi, che elevata è anche la responsabilità politica su questa problematica. Migliorare la gestione del personale, in termini relativi, è possibile, se le nomine vengono operate con la dovuta e consapevole attenzione; se, cioè, si cerca, attraverso l'apporto individuale di perseguire scientemente miglioramenti gestionali. Nell'ambito del nostro *panel*, ad esempio, uno dei quattro dirigenti esterni è apparso del tutto impreparato (e forse inadeguato) al compito. Così come, per quanto riguarda i ministeri, possiamo affermare che, tranne che il caso di un volonteroso, pur se moderato, modernizzatore, abbiamo riscontrato una totale identificazione dei dirigenti con le caratteristiche consolidate della gestione del personale nelle loro amministrazioni (di tipo, lo ricordiamo, amministrativo-tradizionale).

Se il quadro delle politiche di gestione del personale è così variegato e differenziato e sostanzialmente irriducibile a un qualsivoglia tipo di omogeneità, allora forse bisognerebbe riflettere sulle strategie istituzionali attraverso le quali supportare ed incentivare questa attività all'interno dei diversi tipi di amministrazione. Non ha molto senso pensare a una strategia univoca, laddove le caratteristiche costitutive delle amministrazioni sono così differenziate. Non ha molto senso ipotizzare, ad esempio, che, nel breve periodo, i ministeri possano fare l'analisi delle competenze, che le regioni meridionali possano occuparsi del benessere organizzativo, che le regioni centro-settentrionali possano superare il portato storico di macrostrutture ridondanti in termini di uffici dirigenziali (essendo, quindi, intrinsecamente predisposte ad incoerenze nella gestione del personale), che i comuni meridionali possano facilmente abbandonare la priorità del consenso interno.

Bisognerebbe, perciò, ragionare in termini di *benchmarking* relativo, ponendo ai diversi tipi di amministrazione degli obiettivi realisticamente perseguibili nel medio periodo e non, invece, obiettivi che non sono strutturalmente alla loro portata.



# Appendice

## A. **Un'indagine telematica sperimentale.**

### **Risultati e considerazioni**

Accanto all'indagine telefonica, il progetto di ricerca prevedeva la realizzazione di un'indagine telematica. Si tratta di una forma di indagine relativamente recente e ancora ad uno stadio sperimentale. In questo caso l'indagine aveva anche lo scopo di saggiare l'effettivo utilizzo e familiarità con gli strumenti informatici da parte dei dirigenti pubblici, utilizzo che, secondo alcuni osservatori della pubblica amministrazione, viene considerato scarso.

Nelle pagine seguenti verranno riportati i dati salienti dell'indagine telematica svolgendo alcune considerazioni comparative rispetto all'indagine telefonica.

Prima di iniziare l'esame dei dati è però necessario premettere alcune considerazioni relative alla costruzione del campione e alcuni limiti che esso presenta. Nelle tabelle 1, 2 e 3 sono riportati, per singoli ministeri, regioni e comuni il numero di casi previsti dal piano di campionamento e il numero di rispondenti. Sono altresì indicate quelle amministrazioni che non è stato possibile includere nel campione, perché non hanno fornito un elenco di indirizzi di posta elettronica dal quale selezionare i dirigenti da contattare.

La tabella 1 si riferisce ai ministeri. La percentuale di rispondenti sul campione è variabile ed è elevata nel Ministero degli Affari Esteri (66%) e in quello della salute (52%). Nel Ministero delle Comunicazioni e in quello della giustizia ha risposto un terzo del campione.

I ministeri non contattati sono quelli dell'ambiente, della difesa, dell'interno e delle risorse agricole.

Osservando la tabella riferita alle regioni appare abbastanza evidente la distorsione che si è creata tra le diverse zone. Appartengono tutte al Sud le regioni che non è stato possibile contattare per mancanza di un indirizzario e-mail (Calabria, Lazio, Molise, Puglia). Le regioni del Nord e del Centro sono tutte presenti con percentuali di rispondenti che, a parte i casi estremi del Piemonte (4%) e della Valle d'Aosta (42%), sono compresi tra il 13% della Liguria e il 30% dell'Emilia-Romagna. Il Sud è quindi rappresentato da soli 23 casi, poiché le percentuali dei rispondenti sono state – a parte il caso dell'Abruzzo (14%) – molto basse (in un caso, la Sardegna, non ha risposto nessuno).

Riguardo ai comuni, rispetto ai 12 originariamente previsti, ne

sono stati contattati solo 6 (Bologna, Milano, Catania, Firenze, Venezia e Verona). Il Sud non è in alcun modo rappresentato (un solo rispondente a Catania). Tra gli altri cinque comuni le percentuali di rispondenti sono invece abbastanza elevate: quasi il 40% in tre casi, quasi il 30% negli altri due.

Se nelle amministrazioni in cui è stato possibile costruire un esaustivo elenco di indirizzi e-mail, i risultati in termini di tasso di risposta sono stati positivi – per lo più compresi tra il 20% e il 35%, il problema riguarda quelle amministrazioni che non hanno fornito un indirizzario o ne hanno fornito uno incompleto oppure con indirizzi “collettivi” – riferiti cioè non allo specifico dirigente (del tipo: nome.cognome@comune.abc.it), ma all’ufficio o al settore di appartenenza (del tipo: ufficio12@comune.abc.it). Il caso del Piemonte illustra bene il punto, poiché è stato uno dei casi in cui sono stati utilizzati indirizzi di questo secondo tipo: il tasso di risposta è di gran lunga il più basso di tutta l’Italia centro-settentrionale (4%). Indirizzi di questo tipo sono stati utilizzati anche nel caso della Sardegna e, in parte, della Sicilia. Questo tipo di indirizzi pone generalmente un “filtro” in più tra il questionario e il dirigente selezionato dal campione, influenzando in negativo il tasso di risposta.

Complessivamente, le tabelle fanno emergere una grave distorsione nei confronti del Sud, determinato dalla mancanza di indirizzi in alcuni casi e dal tasso di risposta più basso rispetto alle altre zone d’Italia negli altri casi.

Con le successive tabelle inizieremo a considerare i risultati dell’indagine, osservando le differenze rispetto a quelli dell’indagine telefonica. Il formato con cui saranno presentate le tabelle sarà, per facilitare il confronto, identico a quello delle tabelle presentate nel capitolo sull’indagine telefonica. Va però aggiunta l’avvertenza di considerare solamente le colonne relative alle diverse amministrazioni e di trascurare la colonna relativa al totale, poiché in quel caso veniva introdotto un “peso”, che in questo non viene invece introdotto. L’ordine delle tabelle è diverso rispetto al capitolo sull’indagine telefonica: in questo caso si è preferito dividere la trattazione in tre paragrafi relativi alle variabili socio-demografiche, alle variabili comportamentali e alle variabili attitudinali.

## **Le variabili socio-demografiche**

Con trascurabili variazioni, i dati relativi al sesso (tabella 4) dei rispondenti possono essere considerati identici a quelli dell’indagine telefonica.

Qualche differenza emerge in relazione all’età (tabella 5). Nelle regioni e nei comuni risultano sottorappresentate le fasce superiori ai 56 anni e sovrarappresentate le altre (soprattutto nei comuni). Questo risultato appare congruente con le aspettative, data la diversità familiarità e conoscenza dei mezzi informatici a seconda delle età. Nei ministeri, invece, le fasce di età risultano rappresentate in modo non molto diverso rispetto a quelle dell’indagine telefonica. In questo caso

il tasso di risposta delle fasce tra i 46 e i 55 anni e tra i 56 e i 65 appare controintuitiva (rispetto al sondaggio telefonico cresce la percentuale della seconda e decresce quella della prima).

Il ceto sociale d'origine (tabella 6) vede una più ampia presenza del ceto popolare a scapito del ceto medio. Questo vale per regioni e comuni – mentre le differenze sono poco significative nel caso dei ministeri. Le differenze sono in parte da ricondurre alla sottorappresentazione delle amministrazioni meridionali. Dall'indagine telefonica risulta infatti che nelle amministrazioni del Sud i dirigenti del ceto popolare sono il 22% mentre quelli di ceto medio sono il 65%. La percentuale del ceto popolare cresce (e, contemporaneamente, diminuisce quella del ceto medio) nelle altre zone: Centro (ceto popolare: 29%; ceto medio: 66%), Nord-Ovest (36% e 55%), Nord-Est (38 e 55%).

Se nei ministeri la distribuzione a seconda dell'area della laurea (tabella 7) è sostanzialmente simile a quella dell'indagine telefonica, nel caso delle regioni e, soprattutto, dei comuni emergono variazioni di qualche rilievo, solo in parte spiegabili con il diverso grado di rappresentatività delle diverse aree geografiche del paese.

## **Le variabili comportamentali**

Rispetto all'indagine telefonica risulta un po' più bassa la percentuale dei dirigenti che ha lavorato nel settore privato (tabella 8).

Significativamente più elevato rispetto all'indagine telefonica è il numero dei dirigenti che ha compiuto esperienze politiche (tabella 9).

Le informazioni riguardanti la struttura della carriera possono essere condensate riprendendo la stessa tipologia che, a questo scopo, era stata costruita nel capitolo sull'indagine telefonica. Il confronto con l'indagine telematica evidenzia risultano pressoché identici, con la stessa predominanza dei “burocrati costanti” e le stesse differenze tra le diverse amministrazioni (tabella 10).

## **Le variabili attitudinali**

Nella domanda sulle motivazioni (tabella 11) che hanno spinto il dirigente ad entrare nella pubblica amministrazione la gerarchia tra le risposte è la stessa che emerge nell'indagine telefonica. Vi sono però delle differenze: più elevato lo “specifico interesse per l'attività” e il “generale interesse per le finalità pubbliche” (a scapito di “scarsità di alternative” e “altro”). Le differenze maggiori si registrano nel caso dei comuni (dove varia in parte anche la gerarchia tra le diverse modalità di risposta).

Rispetto alla telefonica la distribuzione di frequenza delle risposte relative all'interesse per la politica (tabella 12) presenta variazioni irrilevanti nel caso di ministeri e qualche scostamento nel caso delle regioni e dei comuni (percentuali più basse di risposte “molto” e più alte di “abbastanza”).

Anche se la gerarchia tra le risposte relative ai motivi dell'assegnazione dell'incarico (tabella 13) non varia, si registrano scostamenti significativi, che, fra l'altro, non vanno nella stessa direzione in tutte le amministrazioni. Da notare la notevole percentuale di dirigenti che, nel sondaggio telematico, sceglie la risposta "altro" (in quello telefonico era solamente l'1%).

In tutte e tre le amministrazioni è più consistente il numero di dirigenti che si autodefinisce "decisore", mentre è notevolmente più bassa di chi si definisce "funzionario" (tabella 14).

Nella domanda sulla relazione con i politici (tabella 15) Si registrano variazioni soprattutto nelle regioni – cresce la risposta "collaborazione nella fase di impostazione" a scapito delle altre due (soprattutto di "collaborazione sia nella fase di impostazione che nella fase di gestione degli interventi"), mentre in comuni e ministeri i risultati sono molto simili a quelli della telefonica.

Diminuisce, anche se non in modo uniforme nei tre tipi di amministrazione la percentuale che si dichiara molto o abbastanza vicina agli orientamenti politici del vertice dell'amministrazione (tabella 16).

Anche nelle domande sull'assegnazione degli incarichi (tabella 17) in questo caso nell'indagine telematica i giudizi sono più critici. Se nella telefonica a considerare che l'assegnazione degli incarichi dirigenziale tenga conto pienamente o in buona misura del percorso professionalità dei singoli dirigenti è il 62% (ministeri), 58% (regioni), 57% (comuni), nella telematica i valori scendono, rispettivamente, al 51%, al 57% e al 45%.

La domanda sull'auspicio di un cambiamento di sede per avvicinarsi ai famigliari (tabella 18) è una di quelle cui si registra lo scostamento maggiore rispetto all'indagine telefonica. Nel sondaggio telematico la percentuale di chi auspica un cambiamento di sede di lavoro per avvicinarsi ai famigliari è notevolmente superiore.

Le tabelle 19 e 20 mostrano, invece, che la disponibilità a un cambiamento di sede (per esigenze dell'amministrazione o per un avanzamento di carriera) espressa nelle due indagini varia in modo più contenuto e tende ad essere minore nella telematica.

L'interesse a un cambiamento di amministrazione (tabella 21) espresso nell'indagine telematica è significativamente superiore a quella dell'indagine telefonica.

I dirigenti che hanno risposto all'indagine telematica tendono a considerare più probabile un cambiamento di sede e/o di amministrazione (tabella 22).

L'interesse per il passaggio al settore privato è leggermente superiore nell'indagine telematica (tabella 23). La probabilità di tale passaggio (tabella 24) è invece inferiore (meno frequenti le risposte "molto" o "abbastanza", aumenta la risposta "poco").

Una domanda in cui si registrano scostamenti notevoli tra le due indagini è quella relativa alle competenze giudicate maggiormente carente nella pubblica dirigenza italiana (tabella 25). Nell'indagine telematica le competenze manageriali sono indicati in misura molto più consistente (ciò vale in modo particolare per i comuni e per le

regioni). Le competenze giuridico-amministrative sono invece indicate in misura più contenuta rispetto all'indagine telefonica.

Le differenze tra le due indagini che emergono nella domanda che chiedeva di esprimere la propria opinione rispetto all'affermazione che considera i dirigenti pubblici in possesso di sole competenze giuridiche (tabella 26) vanno nella stessa direzione della domanda precedente, poiché i rispondenti all'indagine telematica si dichiarano d'accordo con tale affermazione in misura superiore. La distorsione che si registra in questo caso è del tutto congruente con quella osservata in precedenza a proposito delle autodefinizioni come "decisore" e come "funzionario" e fa pensare che l'indagine telematica abbia prodotto un processo di autoselezione che ha portato a sovrarappresentare la parte più dinamica e innovativa della dirigenza pubblica, quella più lontana dalla tradizionale cultura "formalistica" dell'amministrazione italiana.

## Conclusioni

Il principale problema emerso nella realizzazione dell'indagine telematica è quello relativo al reperimento degli indirizzi dei dirigenti. Ciò non è stato possibile nel caso di 14 amministrazioni sulle 48 previste. Il problema è tanto più rilevante perché ha condotto a una sottorappresentazione della dirigenza comunale e, in misura notevole, del Sud. Il numero complessivo dei rispondenti nei comuni e nell'area meridionale è risultato molto basso e questo ha portato ad alcune distorsioni rispetto ai risultati dell'indagine telefonica.

I tassi di risposta si collocano – laddove gli indirizzi da cui è stato selezionato il campione erano completi e precisi – tra il 25% e il 30%. I diversi tassi di risposta non possono essere di per sé considerati indicatori del diverso grado di utilizzo degli strumenti informatici da parte dei dirigenti, poiché altre variabili possono concorrere a determinare il tasso di risposta. Tassi di risposta superiori a quelli indicati sono in alcuni casi presumibilmente da mettere in relazione con inviti rivolti da parte dei vertici della stessa amministrazione ai propri dirigenti a partecipare all'indagine. Tassi di risposta inferiori sono dovuti in alcuni casi, come già si ricordava, al fatto che le e-mail che invitavano a connettersi al sito con il questionario erano state inviate non all'indirizzo personale del dirigente ma a quello "collettivo" dell'ufficio.

Rispetto all'indagine telefonica, si può notare che i tassi di risposta alle singole domande è meno uniforme. Senza le sollecitazioni dell'intervistatore (esplicite o, più spesso, implicite nel contatto verbale), l'intervistato può essere più facilmente indotto ad interrompere il questionario dopo un certo numero di domande (si tenga presente che il questionario in oggetto era molto lungo e impegnativo) oppure a saltare quelle domande che gli possono creare imbarazzo o rispetto alle quali ha difficoltà a riconoscersi nelle modalità di risposta.

In conclusione, si può dire che se i tempi stretti con cui è stata realizzata e la relativa novità dello strumento hanno provocato alcuni

problemi segnalati (nel reperimento degli indirizzari, ecc.), tuttavia, dal punto di vista “tecnico”, l’indagine si è rivelata efficace e ha prodotto – laddove ha potuto essere implementata nelle migliori condizioni – tassi di risposta elevati. I risultati ottenuti sono in larga misura congruenti con quelli ottenuti nell’indagine telefonica. Le differenze sono da ricondurre in parte alla diversa composizione del campione (la ricordata sottorappresentazione del Sud) e in parte a un processo di autoselezione che tende, ovviamente, a privilegiare le componenti della dirigenza più inclini di utilizzare i mezzi informatici e quindi – secondo un’ipotesi che appare confermata da alcuni dati sopra brevemente considerati – di opinioni e atteggiamenti più “dinamici”.

Queste considerazioni portano dunque a dire che, una volta sia garantito il necessario supporto “istituzionale” (garanzie della privacy, consolidamento del rapporto con le amministrazioni per la fornitura degli indirizzari che consentano di costruire un campione più completo e più rappresentativo), gli strumenti telematici possono essere considerati una valida soluzione per la realizzazione di indagini periodiche (sotto forma di panel o di altro campione longitudinale) in tempi veloci (gran parte delle risposte ottenute sono arrivate entro pochi giorni dall’invio del questionario e le risposte sono immediatamente disponibili in un file di dati) e a costi contenuti.

**Tabella 1 Numero di rispondenti e di casi inclusi nel campione. Dirigenti ministeriali**

	Rispondenti	Campione	Rispondenti/ campione
Ministero dell’Ambiente		*	7
Ministero degli Affari Esteri	6	9	66,7
Ministero delle Attività Produttive	8	44	18,2
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali	9	53	17,0
Ministero delle Comunicazioni	4	12	33,3
Ministero della Difesa	*	33	
Ministero dell’Economia e delle Finanze	103	470	21,9
Ministero di Grazia e Giustizia	28	81	34,6
Ministero delle Infrastrutture	14	88	15,9
Ministero dell’Interno	*	35	
Ministero dell’Istruzione	38	144	26,4
Ministero delle Risorse Agricole	*	20	
Ministero della Salute	54	104	51,9
Ministero del Welfare	14	51	27,5
Presidenza del Consiglio dei Ministri	18	114	15,8
<b>Totale</b>		<b>1.266</b>	

\* *Dirigenti non contattati*

**Tabella 2** Numero di rispondenti e di casi inclusi nel campione. Dirigenti regionali

	Rispondenti	Campione	Rispondenti/ campione
Abruzzo	4	29	13,8
Basilicata	1	26	3,8
Calabria	*	41	
Campania	18	161	11,2
Emilia-Romagna	20	67	29,9
Friuli-Venezia Giulia	14	69	20,3
Lazio	*	59	
Liguria	4	31	12,9
Lombardia	20	76	26,3
Marche	7	26	26,9
Molise		*	28
Piemonte	3	75	4,0
Puglia		*	99
Sardegna	0	31	0,0
Sicilia	7	126	5,6
Toscana	12	65	18,5
Trentino	9	53	17,0
Umbria	9	45	20,0
Valle d'Aosta	14	33	42,4
Veneto	7	50	14,0

\* Dirigenti non contattati

**Tabella 3 Numero di rispondenti e di casi inclusi nel campione. Dirigenti comunali**

	Rispondenti	Campione	Rispondenti/ campione
Campania (NA)	*	39	
Emilia-Romagna (BO)	13	35	37,1
Lazio (Roma)	*	110	
Liguria (GE)	*	42	
Lombardia (MI)	25	65	38,5
Piemonte (TO)	*	61	
Puglia (BA)	*	25	
Sicilia (PA, CT)	1	78	1,2
Toscana (FI)	12	32	37,5
Veneto (VE, VR)	15	56	26,8

\* *Dirigenti non contattati*

**Tabella 4 Genere**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Uomo	74,1%	72,8%	77,4%	73,5%
Donna	25,9%	27,2%	22,6%	26,5%
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(390)	(235)	(106)	(49)

**Tabella 5 Età**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Fino a 35	4,0	4,9	3,1	2,2
36-45	16,8	14,8	16,3	26,7
46-55	42,8	35,5	50,0	60,0
56-65	34,4	41,4	30,6	11,1
+65	2,0	3,4	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(346)	(203)	(98)	(45)

<b>Tabella 6 Ceto sociale d'origine</b>				
	<b>Tutti</b>	<b>Ministeri</b>	<b>Regioni</b>	<b>Comuni</b>
Ceto popolare	29,4%	21,1%	40,8%	42,2%
Ceto medio	61,4%	69,1%	51,0%	48,9%
Ceto agiato	9,2%	9,8%	8,2%	8,9%
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(347)	(204)	(98)	(45)

<b>Tabella 7 Tipo di laurea</b>				
	<b>Tutti</b>	<b>Ministeri</b>	<b>Regioni</b>	<b>Comuni</b>
Area giuridica (giurisprudenza)	33,7	41,2	22,5	24,6
Area ingegneristica (ingegneria, architettura, beni culturali)	15,2	9,0	16,2	38,6
Area economica (economia, statistica)	14,7	17,6	12,6	7,0
Area politico-sociale (scienze politiche, sociologia)	11,5	10,7	11,7	14,0
Area letteraria (lettere, filosofia, lingue, dams, storia)	6,0	5,2	9,9	1,8
Area agraria (scienze agrarie o forestali, veterinaria)	5,0	3,0	10,8	1,8
Area scientifica (matematica, fisica, biologia, farmacia, ecc.)	7,0	4,7	11,7	7,0
Area psico-pedagogica (psicologia, pedagogia)	2,2	2,1	1,8	3,5
Area medica (medicina, odontoiatria)	4,2	6,0	1,8	1,8
Area informatica (informatica, scienze dell'informazione)	0,5	0,4	0,9	0,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(401)	(233)	(111)	(57)

**Tabella 8 Dirigenti che hanno lavorato nel settore privato**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Si lavoratore dipendente	20,3	16,9	24,6	25,8
Si sia come dipendente che come autonomo	7,0	4,3	8,2	16,1
Si come lavoratore autonomo	14,6	13,3	15,7	17,7
No	58,2	65,5	51,5	40,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(474)	(278)	(134)	(62)

**Tabella 9 Esperienze politiche degli intervistati**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Sì	21,6	19,6	29,1	15,0
No, ma candidato	2,8	3,3	1,6	3,3
No	75,6	77,2	69,3	81,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(463)	(276)	(127)	(60)

**Tabella 10 Composizione del campione secondo la tipologia delle carriere**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Burocrati costanti (A)	53,0	62,8	40,9	34,7
Burocrati costanti (B)	27,3	25,7	32,7	22,4
Burocrati flessibili	7,0	4,9	7,3	16,3
<i>High fliers</i>	8,1	5,3	11,8	12,2
Professionisti privati riconvertiti	2,3	0,4	4,5	6,1
<i>In-and-outers</i>	2,3	0,9	2,7	8,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(385)	(226)	(110)	(49)

<b>Tabella 11 Motivi che hanno portato il dirigente a scegliere di lavorare nella pubblica amministrazione</b>				
	<b>Tutti</b>	<b>Ministeri</b>	<b>Regioni</b>	<b>Comuni</b>
Uno specifico interesse per il tipo di attività da svolgere	34,9	35,2	32,8	37,9
Un generale interesse per le finalità pubbliche del lavoro	31,1	29,9	28,8	41,4
Scarsità di alternative nel mercato del lavoro	9,6	11,5	8,8	3,4
Condizioni di lavoro più comode o rispondenti alle esigenze familiari	11,2	9,8	16,0	6,9
Tradizione familiare	5,4	8,6	1,6	0,0
Possibilità di carriera maggiori che nel settore privato o un significativo aumento di remunerazione o status	3,0	1,6	4,8	5,2
Altro	4,7	3,3	7,2	5,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(427)	(244)	(125)	(58)

<b>Tabella 12 Interesse per la politica</b>				
	<b>Tutti</b>	<b>Ministeri</b>	<b>Regioni</b>	<b>Comuni</b>
Molto	25,5	26,6	25,0	22,2
Abbastanza	54,3	52,7	56,7	55,6
Poco	17,8	17,7	17,5	18,5
Per niente	2,4	3,0	0,8	3,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(411)	(237)	(120)	(54)

**Tabella 13 Motivazioni che, a parere dell'intervistato, hanno influito sulla decisione di affidargli l'incarico dirigenziale attualmente svolto (motivazione più importante)**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Valutazione puntuale dell'esperienza da lei maturata nel settore	20,1	16,4	26,8	20,6
Valutazione puntuale delle sue competenze tecnico-professionali	57,3	63,4	46,5	55,9
Fiducia personale da parte dei dirigenti	12,6	11,9	14,1	11,8
Fiducia personale da parte dei politici	1,7	1,5	2,8	0,0
Sintonia politica con il ministro (o un sottosegretario)/la giunta (o l'assessore) allora in carica	0,4	0,0	1,4	0,0
Altro	7,9	6,7	8,5	11,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(239)	(134)	(71)	(34)

**Tabella 14 Autodefinizione della propria attività**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Manager che attua con efficienza le direttive che giungono dai politici	26,2	25,0	25,0	34,8
Funzionario che applica in modo imparziale le leggi	10,7	13,0	10,6	0,0
Decisore che contribuisce a elaborare e gestire azioni amministrative efficaci	36,9	38,4	35,6	32,6
Tecnico che fornisce un contributo specialistico all'attività amministrativa	26,2	23,6	28,8	32,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(366)	(216)	(140)	(46)

**Tabella 15 Definizione del rapporto che intercorre tra il dirigente intervistato e i vertici politici della sua amministrazione**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Chiara separazione funzionale dei ruoli	56,3	66,5	44,2	38,0
Collaborazione nella fase di impostazione delle politiche o degli interventi	25,3	16,7	37,2	36,0
Collaborazione sia nella fase di impostazione che nella fase di gestione degli interventi	18,5	16,7	18,6	26,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(384)	(221)	(113)	(50)

**Tabella 16 Vicinanza rispetto agli orientamenti politici dei vertici dell'amministrazione**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Molto vicino	12,8	7,8	23,2	10,4
Abbastanza vicino	48,6	48,3	46,5	54,2
Abbastanza lontano	26,6	27,8	25,3	25,0
Molto lontano	11,9	16,1	5,1	10,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(327)	(180)	(99)	(48)

**Tabella 17 Risposte alla domanda: "Nell'amministrazione in cui lei lavora ritiene che l'assegnazione degli incarichi dirigenziali tenga conto del percorso professionale e formativo dei singoli dirigenti?"**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Sì, pienamente	2,8	2,4	4,9	0,0
Sì, in buona misura	49,6	49,0	52,9	44,7
In misura inadeguata	36,8	38,1	32,4	40,4
No, per niente	10,9	10,5	9,8	14,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(359)	(210)	(102)	(47)

**Tabella 18 In che misura lei auspicherebbe un cambiamento di sede di lavoro per avvicinarsi ai famigliari?**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Non vorrebbe cambiare sede di lavoro, poiché quella attuale risponde pienamente alle esigenze di vicinanza ai famigliari	57,3	55,1	63,6	53,5
Vorrebbe cambiare sede di lavoro anche se questo cambiamento implicasse il passaggio a una posizione lavorativa meno gratificante	6,1	6,3	6,1	4,7
Vorrebbe cambiare sede di lavoro, ma solo se il cambiamento portasse anche a miglioramenti nella sua posizione lavorativa	36,6	38,5	30,3	41,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(347)	(205)	(99)	(43)

**Tabella 19 Disponibilità a un cambiamento di sede, anche al di fuori dell'area geografica dove attualmente vive, per esigenze dell'amministrazione**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Molto disponibile	6,3	7,2	3,0	9,3
Abbastanza disponibile	31,8	28,0	40,4	30,2
Poco disponibile	38,1	39,6	34,3	39,5
Per nulla disponibile	23,8	25,1	22,2	20,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(349)	(207)	(99)	(43)

**Tabella 20 Disponibilità a un cambiamento di sede, anche al di fuori dell'area geografica dove attualmente vive, per conseguire un avanzamento economico e/o di carriera?**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Molto disponibile	13,2	15,7	7,1	15,2
Abbastanza disponibile	41,5	41,7	45,5	32,6
Poco disponibile	29,5	29,4	29,3	30,4
Per nulla disponibile	15,8	13,2	18,2	21,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(349)	(204)	(99)	(46)

**Tabella 21 Lei sarebbe interessato, rimanendo nell'ambito della pubblica amministrazione, a passare a una amministrazione diversa da quella presso cui presta servizio attualmente?**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Si	59,9	61,6	54,1	64,7
No	40,1	38,4	45,9	35,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(404)	(242)	(111)	(51)

**Tabella 22 Opinione circa la probabilità di un cambiamento di amministrazione e/o di sede nei prossimi tre anni**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Probabile che cambi sia amministrazione che sede di lavoro	6,8	6,8	5,9	8,7
Probabile che cambi amministrazione	4,8	5,4	4,0	4,3
Probabile che cambi sede di lavoro	23,9	30,7	16,8	8,7
Improbabile che cambi amministrazione o sede di lavoro	64,5	57,1	73,3	78,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(352)	(205)	(101)	(46)

**Tabella 23 Grado di interesse rispetto a un passaggio al settore privato**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Molto interessato	6,5	8,2	3,0	6,5
Abbastanza interessato	23,9	23,6	22,8	28,3
Poco interessato	42,5	41,3	45,5	41,3
Per nulla interessato	27,0	26,9	28,7	23,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(355)	(208)	(101)	(46)

**Tabella 24 Opinione circa la probabilità di un passaggio al settore privato nei prossimi tre anni**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Molto probabile	1,7	2,4	0,0	2,2
Abbastanza probabile	5,1	4,8	2,9	11,1
Poco probabile	39,0	38,2	40,2	40,0
Per nulla probabile	54,2	54,6	56,9	46,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(354)	(207)	(102)	(45)

**Tabella 25 Competenza giudicata maggiormente carente nell'attuale dirigenza pubblica italiana**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Capacità di coordinare i dipendenti	9,5	9,3	12,1	4,4
Competenze manageriali	55,7	51,0	59,6	68,9
Competenze tecnico-specialistiche	9,8	12,3	7,1	4,4
Competenze giuridico-amministrative	3,4	2,0	6,1	4,4
Capacità di supportare la formazione delle politiche pubbliche	21,6	25,5	15,2	17,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(348)	(204)	(99)	(45)

**Tabella 26 Opinioni rispetto all'affermazione secondo cui la maggioranza dei dirigenti pubblici possiede competenze esclusivamente giuridiche**

	Tutti	Ministeri	Regioni	Comuni
Molto d'accordo	8,7	11,5	5,0	4,4
Abbastanza d'accordo	45,6	48,3	42,6	40,0
Abbastanza in disaccordo	37,5	34,0	44,6	37,8
Molto in disaccordo	8,2	6,2	7,9	17,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(N)	(355)	(209)	(101)	(45)

## B.

# Questionari utilizzati per le rilevazioni (telefonica e telematica)

**Testo del questionario somministrato, in una forma identica, attraverso le interviste telefoniche e telematiche**

### **A) Presentazione della ricerca nei contatti telefonici**

#### ***Intervistatore (se risponde un/a segretario/a)***

Buon giorno/Buona sera,  
mi chiamo (nome e cognome). Potrei parlare con il dottor/la dottoressa ... Come è stato comunicato con una circolare interna del vostro ente, stiamo svolgendo una rilevazione per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito di una ricerca affidata all'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna. Il dottore/la dottoressa è ricaduto/a nel campione selezionato su basi casuali e le saremmo grati se potesse dedicarci qualche minuto per un'intervista. Eventualmente, se non fosse disponibile ora potremmo fissare un appuntamento per un altro momento.

Se il dottore/la dottoressa (nome Intervistato) non è stato messo al corrente della ricerca e desiderasse ricevere una nota informativa al riguardo la preghiamo di segnalarci un indirizzo e-mail cui inviarla.

#### ***(quando si parla con la/il dirigente da intervistare)***

Buon giorno/Buona sera,  
mi chiamo (nome e cognome). Parlo con il dottore/la dottoressa ... Come saprà, stiamo svolgendo una rilevazione per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito di una ricerca affidata all'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna. La ricerca si rivolge a un campione di dirigenti dei ministeri, delle regioni e dei grandi comuni. Lei è ricaduto/a nel campione selezionato su basi casuali e le saremmo pertanto grati se potesse dedicarci 20-25 minuti del suo tempo per rispondere telefonicamente ad alcune domande sulla sua esperienza professionale.

Se non è stato/a messo/a al corrente della ricerca e desiderasse ricevere una nota informativa al riguardo la preghiamo di segnalarci un indirizzo e-mail cui inviarla.

***Intervistatore: verificare che il dirigente abbia al momento in cui risponde tempo a sufficienza per completare l'intervista. Concordare***

***eventualmente un appuntamento per un momento successivo.  
Considerare anche l'ipotesi di interrompere a metà l'intervista e  
completarla in un momento successivo***

***Intervistatore: Se il dirigente contattato accetta di rispondere***

Prima di iniziare l'intervista tengo a precisarle che l'indagine ha finalità di tipo conoscitivo a carattere generale. In nessun modo le informazioni e le opinioni che lei fornirà verranno rese pubbliche in una forma che possa consentire di attribuirle a lei personalmente. I dati verranno, infatti, sempre elaborati e presentati in forma aggregata. Inoltre, dall'archivio con i risultati della rilevazione che l'Istituto Cattaneo consegnerà al Dipartimento della Funzione Pubblica verranno eliminati tutti gli elementi che consentano di riconoscere l'identità dei singoli intervistati.

Ovviamente, potrà decidere di rispondere o non rispondere a ciascuna delle domande che le saranno poste.

**B) Presentazione della ricerca nei contatti telematici**

Gentile dirigente,

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha dato incarico alla Fondazione di Ricerca Istituto Carlo Cattaneo di Bologna di svolgere una indagine sul profilo sociale, il ruolo e i percorsi professionali dei dirigenti, oltre che sulle loro opinioni in merito ad alcuni problemi dell'amministrazione pubblica. Con tale ricerca, il Dipartimento della Funzione Pubblica intende anche porre le basi conoscitive per orientare le politiche finalizzate a rendere più efficiente il mercato del lavoro della dirigenza pubblica. Dovrebbe peraltro aver già ricevuto una circolare interna della sua amministrazione con la quale la si informa di questa iniziativa.

L'indagine viene svolta attraverso un questionario rivolto ad un ampio campione di dirigenti di ministeri, regioni e grandi comuni. Una parte delle interviste vengono effettuate per telefono. Un'altra parte, a titolo sperimentale, anche per verificare l'effettivo uso dei mezzi telematici, viene svolta attraverso internet. In entrambi i casi il campione è stato selezionato su basi casuali, ma in modo tale da garantirne la rappresentatività statistica, a partire da elenchi forniti dalle singole amministrazioni.

Lei è risultato/a incluso/a nel campione dell'indagine telematica.

Le chiediamo quindi di voler gentilmente dedicare, nell'arco delle prossime tre settimane, e quindi entro il venerdì 27 giugno, circa 20-25 minuti del suo tempo per compilare il questionario.

Per compilare il questionario è sufficiente che lei clicchi con il mouse sul link che segue: <http://www.ektos.it>

Può accedere al sito predisposto per la compilazione del questionario anche digitando manualmente l'indirizzo [www.ektos.it](http://www.ektos.it) dal

browser che usa per connettersi ad internet. Solo in questo caso, per accedere al questionario, dopo essersi connesso con il sito citato, dovrà digitare il seguente codice identificativo personale: ..... e la seguente password: .....

Per favore conservi in ogni caso la sua password poiché è stata criptata nel nostro database per ragioni di sicurezza e di riservatezza e non può più essere recuperata in nessun modo. In ogni caso sarà possibile, su sua richiesta, generarne una nuova nell'eventualità che quella corrente venga smarrita.

Ci preme sottolineare che l'indagine ha finalità conoscitive di carattere generale e viene svolta nel rispetto delle disposizioni della legge sul trattamento dei dati personali (n. 675/1996). In nessun modo le informazioni e le opinioni che lei fornirà verranno rese pubbliche in una forma che possa consentire di attribuirle a lei personalmente. I dati verranno sempre elaborati e presentati in forma aggregata. Dall'archivio con i risultati della rilevazione vengono eliminati tutti gli elementi che consentano di riconoscere l'identità dei singoli intervistati. Il "titolare" del trattamento dei dati, ai sensi della citata Legge 675/96, è il Dipartimento della Funzione Pubblica. Il "responsabile" del trattamento dei dati è la Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo.

La ringraziamo anticipatamente per la collaborazione che speriamo vorrà dare alla buona riuscita dell'indagine. Per richiedere qualsiasi ulteriore chiarimento può usare la posta elettronica replicando a questa stessa e-mail, oppure può rivolgersi telefonicamente al responsabile della rilevazione, Dr. Rinaldo Vignati (340-3758112).

Cordiali saluti,

Prof. Giliberto Capano - Prof. Salvatore Vassallo  
(direttori della ricerca)

---

Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo  
Via Santo Stefano, 11 - I - 40125 Bologna  
Tel. +39 051.239766 - Fax +39 051.262959  
Sito internet: [www.cattaneo.org](http://www.cattaneo.org)

## Percorso di carriera e mobilità

**Intervistatore** Inizieremo col farle alcune domande riguardanti la sua carriera professionale e le motivazioni che l'hanno spinta ad entrare nella pubblica amministrazione

### 1. Qual è il suo titolo di studio?

- |  |                          |           |
|--|--------------------------|-----------|
| 1. Licenza media                         | <input type="checkbox"/> | dom. 5    |
| 2. Diploma scuola media superiore        | <input type="checkbox"/> | dom. 5    |
| 3. Laurea – Specializzazione post-laurea | <input type="checkbox"/> | dom. 2, 3 |
| 4. Dottorato di ricerca                  | <input type="checkbox"/> | dom. 2, 3 |
| -2. Non risponde                         | <input type="checkbox"/> |           |

### 2. Mi può precisare la denominazione della sua laurea

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Area scientifica (Matematica, Fisica, Biologia, Farmacia, ecc.)   | <input type="checkbox"/> |
| 2. Area informatica (Informatica, Scienze dell'Informazione)   | <input type="checkbox"/> |
| 3. Area medica (Medicina, Odontoiatria)  | <input type="checkbox"/> |
| 4. Area ingegneristica (Ingegneria, Architettura, Storia e Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali) | <input type="checkbox"/> |
| 5. Area agraria (Scienze agrarie o forestali, Veterinaria)   | <input type="checkbox"/> |
| 6. Area economica (Economia, Statistica)   | <input type="checkbox"/> |
| 7. Area politico-sociale (Scienze Politiche, Sociologia)   | <input type="checkbox"/> |
| 8. Area giuridica (Giurisprudenza)   | <input type="checkbox"/> |
| 9. Area letteraria (Lettere, Filosofia, Lingue, Dams, Storia e Conservazione dei Beni Culturali)               | <input type="checkbox"/> |
| 10. Area psico-pedagogica (Psicologia, Pedagogia)  | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

### 3. Lei ha una seconda laurea?

- |       |                          |        |
|-------|--------------------------|--------|
| 1. Sì | <input type="checkbox"/> | dom. 4 |
| 2. No | <input type="checkbox"/> | dom. 5 |

### 4. Mi può precisare la denominazione della sua seconda laurea

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Area scientifica (Matematica, Fisica, Biologia, Farmacia, ecc.) | <input type="checkbox"/> |
| 2. Area informatica (Informatica, Scienze dell'informazione)       | <input type="checkbox"/> |
| 3. Area medica (Medicina, Odontoiatria)                            | <input type="checkbox"/> |
| 4. Area ingegneristica (Ingegneria, Architettura, Beni Culturali)  | <input type="checkbox"/> |
| 5. Area agraria (Scienze agrarie o forestali, Veterinaria)         | <input type="checkbox"/> |
| 6. Area economica (Economia, Statistica)                           | <input type="checkbox"/> |
| 7. Area politico-sociale (Scienze politiche, Sociologia)           | <input type="checkbox"/> |
| 8. Area giuridica (Giurisprudenza)                                 | <input type="checkbox"/> |
| 9. Area letteraria (Lettere, Filosofia, Lingue, Dams)              | <input type="checkbox"/> |
| 10. Area psico-pedagogica (Psicologia, Pedagogia)                  | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

<b>5. Può dirci quali sono state le principali motivazioni che l'hanno portata a scegliere di lavorare nel settore pubblico?</b>		
1.	Possibilità di carriera maggiori che nel settore privato o un significativo aumento di remunerazione o status	<input type="checkbox"/>
2.	Condizioni di lavoro più comode o rispondenti alle esigenze familiari	<input type="checkbox"/>
3.	Uno specifico interesse per il tipo di attività da svolgere	<input type="checkbox"/>
4.	Tradizione familiare	<input type="checkbox"/>
5.	Un generale interesse per le finalità pubbliche del lavoro	<input type="checkbox"/>
6.	Scarsità di alternative nel mercato del lavoro	<input type="checkbox"/>
7.	Altro (specificare) .....	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>6. In quale anno lei è entrato per la prima volta nella pubblica amministrazione?</b>		
	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>7. A partire da quell'anno ha sempre lavorato per la pubblica amministrazione?</b>		
1.	Sì	<input type="checkbox"/> dom. 9
2.	No	<input type="checkbox"/> dom. 8
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>8. Quanti anni è durato il periodo di interruzione del lavoro nella pubblica amministrazione? Se le interruzioni sono più di una: sommare le loro durate</b>		
	<input type="text"/> <input type="text"/>	
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>9. Qual era la sua qualifica/categoria al momento della prima assunzione?</b>		
1.	Dirigente	<input type="checkbox"/>
2.	8 <sup>^</sup> D/3	<input type="checkbox"/>
3.	7 <sup>^</sup> D/1	<input type="checkbox"/>
4.	6 <sup>^</sup> C	<input type="checkbox"/>
5.	5 <sup>^</sup> B/3	<input type="checkbox"/>
6.	4 <sup>^</sup> B/1	<input type="checkbox"/>
7.	3 <sup>^</sup> A	<input type="checkbox"/>
8.	Altro	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>10. La sua prima assunzione è avvenuta:</b>		
1.	A tempo determinato	<input type="checkbox"/>
2.	A tempo indeterminato	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>

**11. La sua prima assunzione nella pubblica amministrazione è avvenuta secondo quale modalità?**

- 1. Concorso pubblico
- 2. Corso-concorso
- 3. Lista di collocamento
- 4. Altro (specificare) .....
- 2. Non risponde

**12. Quante volte ha cambiato la qualifica funzionale (o categoria di inquadramento)?**

(se = 0 dom. 14)

**13. Se ha cambiato livello almeno una volta**

**A che anno risale il suo ultimo cambiamento di qualifica o di categoria?**

**14. Quante volte le è capitato, se le è capitato, di passare da una amministrazione ad un'altra?**

(se = 0 dom. 16)

**15. Se ha cambiato amministrazione almeno una volta**

**A che anno risale il suo ultimo cambiamento di amministrazione?**

**16. Quante volte ha cambiato sede di lavoro, cambiando comune?**

(se = 0 dom. 18)

**17. Se ha cambiato sede almeno una volta**

**A che anno risale il suo ultimo cambiamento di sede?**

**18. All'interno dell'amministrazione presso cui lavora attualmente, quante volte ha cambiato unità organizzativa?**

(se = 0 dom. 20)

**19. Se ha cambiato unità organizzativa almeno una volta**

**A che anno risale il suo ultimo cambiamento di unità organizzativa?**

**20. All'interno dell'amministrazione presso cui lavora attualmente, quante volte ha cambiato completamente settore (Direzione generale o Dipartimento)?**

(se = 0 dom. 22)

**21. Se ha cambiato settore almeno una volta  
A che anno risale il suo ultimo cambiamento di settore?**

**22. Ha mai lavorato, in qualsiasi forma, nel settore privato?**

1. Sì, lavoratore dipendente  dom. 23, 24  
 2. Sì, sia come dipendente che come autonomo  dom. 23, 24  
 3. Sì, come lavoratore autonomo  dom. 23, 26  
 4. No  dom. 26  
 -2. Non risponde

**23. Se ha lavorato nel settore privato  
Per quanti anni ha lavorato nel settore privato?**

**24. Se ha lavorato nel settore privato come dipendente  
Di che tipo di lavoro si trattava? (ci riferiamo al più alto livello che lei ha raggiunto nel settore privato)**

1. Dirigenziale   
 2. Responsabilità operativa   
 3. Esecutivo   
 4. Altro   
 -2. Non risponde

**25. Se il lavoro nel settore privato era "dirigenziale"  
Quanti dipendenti afferivano alla struttura da lei diretta?**

**26. Ha mai ricoperto (o ricopre) ruoli politici, elettivi o di partito?**

1. Sì  dom. 27  
 2. No, ma sono stato candidato a cariche elettive (risultando non eletto)  dom. 28  
 3. No, mai  dom. 28  
 -2. Non risponde

**27. Quali ruoli politici ha ricoperto? (anche più di una risposta)**

1. Ruoli di responsabilità in un partito (da segretario di sezione in su)   
 2. Consigliere o presidente circoscrizionale (di quartiere)   
 3. Consigliere comunale o provinciale   
 4. Assessore comunale o provinciale, sindaco, presidente di provincia   
 5. Consigliere regionale, assessore regionale   
 6. Parlamentare, parlamentare europeo   
 -2. Non risponde

**28. In generale, lei quanto interesse ha per la politica?**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Molto         | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per niente    | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**Caratteristiche del lavoro attualmente svolto**

**Intervistatore** Le chiederò ora di rispondere ad alcune domande riguardanti l'incarico che ricopre attualmente

**29. Il suo attuale contratto è:**

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| 1. A tempo determinato (lei è un "esterno" alla pubblica amministrazione) | <input type="checkbox"/> |
| 2. A tempo indeterminato (lei è inserito nel ruolo della dirigenza)       | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde  | <input type="checkbox"/> |

**30. A suo parere, quali motivazioni hanno influito sulla decisione di affidarle l'incarico dirigenziale che attualmente svolge? (anche più di una risposta)**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Valutazione puntuale dell'esperienza da lei maturata nel settore  | <input type="checkbox"/> |
| 2. Valutazione puntuale delle sue competenze tecnico-professionali   | <input type="checkbox"/> |
| 3. Fiducia personale da parte dei dirigenti  | <input type="checkbox"/> |
| 4. Fiducia personale da parte dei politici   | <input type="checkbox"/> |
| 5. Sintonia politica con (CATI – per i ministeri: il ministro o un sottosegretario) la giunta o l'assessore allora in carica | <input type="checkbox"/> |
| 6. Altro (specificare) .....   | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**31. Se alla dom. 30 ha dato più di una risposta  
Tra le motivazioni che ha indicato nella domanda precedente, quale ritiene sia la più importante  
(devono comparire solo le risposte scelte nella dom. 30)**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Valutazione puntuale dell'esperienza da lei maturata nel settore  | <input type="checkbox"/> |
| 2. Valutazione puntuale delle sue competenze tecnico-professionali   | <input type="checkbox"/> |
| 3. Fiducia personale da parte dei dirigenti  | <input type="checkbox"/> |
| 4. Fiducia personale da parte dei politici   | <input type="checkbox"/> |
| 5. Sintonia politica con (CATI – per i ministeri: il ministro o un sottosegretario) la giunta o l'assessore allora in carica | <input type="checkbox"/> |
| 6. Altro (specificare) .....   | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**32. Le amministrazioni pubbliche si articolano in livelli organizzativi gerarchicamente ordinati che non hanno sempre la stessa denominazione. Ad esempio molte amministrazioni sono articolate in: direzioni generali, servizi, uffici. Da questo punto di vista, in quanti livelli si articola l'amministrazione in cui lei opera?**

- <1-90> Inserire numero di livelli  
 <0> Non risponde

**33. La posizione che attualmente occupa a quale livello dell'articolazione organizzativa si colloca?**

1. Primo livello (Direzione generale)   
2. Secondo livello   
3. Terzo livello   
4. Altro (specificare) .....   
5. Non risponde

**34. Il suo incarico**

1. Prevede la responsabilità di una struttura   
2. È un incarico di consulenza o studio   
-2. Non risponde

**35. Quanti dipendenti afferiscono alla struttura da lei diretta?**

- 2. Non risponde

**36. Quanti dirigenti afferiscono alla struttura da lei diretta?**

- (se la risposta è uguale a 0 dom. 37, 38; se uguale a 0 dom. 39)  
-2. Non risponde

**37. Se non vi sono dirigenti, oltre all'intervistato Qual è la qualifica o categoria funzionale più elevata tra i dipendenti della sua struttura?**

1. 8^ D/3   
2. 7^ D/1   
3. 6^ C   
4. 5^ B/3   
5. 4^ B/1   
6. 3^ A   
-2. Non risponde

**38. Se non vi sono dirigenti, oltre all'intervistato Quanti dipendenti di questa qualifica o categoria funzionale vi sono nella struttura?**

- 2. Non risponde

**39. A quale dei settori identificati di seguito afferisce l'incarico che attualmente ricopre?**

- |     |   |                          |
|-----|---|--------------------------|
| 1.  | Affari generali (inclusi i legali, istituzionali e legislativi)   | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Organizzazione, personale, servizi di controllo interni   | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Servizi finanziari interni (programmazione finanziaria, ragioneria, economato)  | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Servizi tecnici interni (statistica, informatica)   | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Attività o politiche rivolte all'esterno (specificare il tipo di attività o di politica se l'intervistato NON lavora in un ministero) ..... | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde  | <input type="checkbox"/> |

**40. Come definirebbe, in generale, il rapporto che intercorre tra lei e i vertici politici della sua amministrazione?**

- |     |   |                          |
|-----|---|--------------------------|
| 1.  | Chiara separazione funzionale dei ruoli   | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Collaborazione nella fase di impostazione delle politiche o degli interventi              | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Collaborazione sia nella fase di impostazione che nella fase di gestione degli interventi | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde  | <input type="checkbox"/> |

**Sulla base della sua esperienza, all'interno del suo settore di competenza, quanto influiscono i soggetti che le indicherò di seguito, nella fase di impostazione delle politiche e degli interventi? In base alla sua esperienza diretta, sulle decisioni che vengono prese il loro pare conta: molto, abbastanza, poco o per niente?**

**41. Il presidente della regione/sindaco/ministro**

- |     |              |                          |
|-----|--------------|--------------------------|
| 1.  | Molto        | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza   | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco         | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per niente   | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**42. L'assessore/sottosegretario competente**

- |     |              |                          |
|-----|--------------|--------------------------|
| 1.  | Molto        | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza   | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco         | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per niente   | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**43. Lo staff o gli esperti di fiducia dell'assessore o della giunta/del ministro**

- |     |              |                          |
|-----|--------------|--------------------------|
| 1.  | Molto        | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza   | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco         | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per niente   | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**44. I consiglieri (regionali, comunali)/Parlamentari competenti per materia**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Molto         | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per niente    | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**45. I consulenti della struttura amministrativa**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Molto         | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per niente    | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**46. Esponenti di gruppi, associazioni, imprese**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Molto         | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per niente    | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**47. (Per le regioni) Rappresentanti degli enti locali/  
(Per i comuni) Politici regionali/  
(Per i ministeri) Rappresentanti degli enti locali o delle regioni**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Molto         | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per niente    | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**48. Considerando l'ultimo anno, può dirci in media quante ore ha lavorato alla settimana:**

Ora dovremmo ripartire queste  (riportare la risposta alla dom. 48) ore che ha lavorato alla settimana fra le attività che rientrano nelle diverse fasi in cui si possono suddividere le politiche e gli interventi pubblici, e cioè:

- Elaborazione delle politiche
- Attuazione delle politiche
- Valutazione delle politiche

(leggere le modalità di seguito e poi ad una ad una. Se necessario, dopo aver letto le tre formulazioni sintetiche, proporre gli esempi riportati tra parentesi)

**49. Mi dica, approssimativamente quante ore alla settimana ha in media dedicato all'elaborazione delle politiche (Elaborazione degli indirizzi di politica pubblica perseguiti dall'ente in generale o dalla struttura di cui è responsabile):**

**50. E, approssimativamente, quante ore alla settimana ha in media dedicato all'attuazione delle politiche (Gestione degli interventi e realizzazione degli obiettivi dell'ente o della struttura di cui è responsabile):**

**51. E, infine, quante ore, ha dedicato in media alla valutazione delle politiche (Valutazione della gestione e/o dei risultati degli interventi di politica pubblica messi in atto dall'ente o dalla struttura di cui è responsabile):**

Ora dovremmo invece suddividere le  (riportare la risposta alla dom. 48) ore che lei ha detto di lavorare in una settimana media fra le seguenti attività: (leggere le modalità di seguito e poi ad una ad una. Se necessario, dopo aver letto le tre formulazioni sintetiche, proporre gli esempi riportati tra parentesi)

- Risoluzione di problemi organizzativi
- Soluzione di problemi tecnici
- Adempimenti burocratici

**52. Mi dica, approssimativamente, quante ore alla settimana ha dedicato alla risoluzione di problemi organizzativi (coordinamento e gestione del personale, scelte di carattere logistico, ecc.)**

**53. E, approssimativamente, quante ore alla settimana ha dedicato alla soluzione di problemi tecnici (redazione di documenti normativi, elaborazione di stime o di pareri tecnici, ecc.):**

**54. E, infine, quante ore ha dedicato in media agli adempimenti burocratici (redazione o verifica di documenti con pure finalità di certificazione interna, di espressione routinaria di consenso, ecc.):**

Ora, dovremmo ripartire le  (riportare la risposta alla dom. 48) ore che lei ha detto di lavorare in una settimana media fra le seguenti attività: (leggere le modalità di seguito e poi ad una ad una)

- Gestione della struttura da lei diretta o attività di lavoro individuale
- Rapporti (sotto forma di incontri, contatti telefonici, scambi di e-mail, ecc.) con dirigenti o funzionari di altre strutture della sua amministrazione
- Rapporti con responsabili politici della sua amministrazione
- Rapporti con dirigenti, funzionari o politici di altri enti o soggetti istituzionali
- Rapporti con rappresentanti di gruppi di interesse o associazioni
- Rapporti con esperti o altri soggetti

**55. Gestione della struttura da lei diretta o attività di lavoro individuale:**

**56. Rapporti con dirigenti o funzionari di altre strutture della sua amministrazione:**

**57. Rapporti con responsabili politici della sua amministrazione:**

**58. Rapporti con dirigenti, funzionari o politici di altri enti o soggetti istituzionali:**

**59. Rapporti con rappresentanti di gruppi di interesse o associazioni:**

**60. Rapporti con esperti:**

**Considerando gli ultimi tre mesi, con quale frequenza ha incontrato o avuto contatti telefonici con i seguenti soggetti. Le risposte che mi può dare sono "mai o raramente", "1-2 volte al mese", "1-2 volte alla settimana", "3 o più volte alla settimana".**

**61. Con il vertice politico della sua amministrazione (sindaco – presidente della provincia – presidente della regione – sottosegretario) ha avuto incontri:**

- |                                 |                          |
|---------------------------------|--------------------------|
| 1. Mai o raramente              | <input type="checkbox"/> |
| 2. 1-2 volte al mese            | <input type="checkbox"/> |
| 3. 1-2 volte alla settimana     | <input type="checkbox"/> |
| 4. 3 o più volte alla settimana | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde                | <input type="checkbox"/> |

**62. Con esponenti della giunta/del Governo**

- |                                 |                          |
|---------------------------------|--------------------------|
| 1. Mai o raramente              | <input type="checkbox"/> |
| 2. 1-2 volte al mese            | <input type="checkbox"/> |
| 3. 1-2 volte alla settimana     | <input type="checkbox"/> |
| 4. 3 o più volte alla settimana | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde                | <input type="checkbox"/> |

**63. Con altri esponenti politici della maggioranza**

- |     |                              |                          |
|-----|------------------------------|--------------------------|
| 1.  | Mai o raramente              | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | 1-2 volte al mese            | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | 1-2 volte alla settimana     | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | 3 o più volte alla settimana | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde                 | <input type="checkbox"/> |

**64. Con esponenti politici dell'opposizione**

- |     |                              |                          |
|-----|------------------------------|--------------------------|
| 1.  | Mai o raramente              | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | 1-2 volte al mese            | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | 1-2 volte alla settimana     | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | 3 o più volte alla settimana | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde                 | <input type="checkbox"/> |

**65. Con esperti/consulenti**

- |     |                              |                          |
|-----|------------------------------|--------------------------|
| 1.  | Mai o raramente              | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | 1-2 volte al mese            | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | 1-2 volte alla settimana     | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | 3 o più volte alla settimana | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde                 | <input type="checkbox"/> |

**66. Con rappresentanti di gruppi economici, associazioni, ecc.**

- |     |                              |                          |
|-----|------------------------------|--------------------------|
| 1.  | Mai o raramente              | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | 1-2 volte al mese            | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | 1-2 volte alla settimana     | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | 3 o più volte alla settimana | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde                 | <input type="checkbox"/> |

**67. Per le regioni: con rappresentanti degli enti locali/  
Per i comuni: con rappresentanti della regione/  
Per i ministeri: con rappresentanti degli enti locali e delle regioni**

- |     |                              |                          |
|-----|------------------------------|--------------------------|
| 1.  | Mai o raramente              | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | 1-2 volte al mese            | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | 1-2 volte alla settimana     | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | 3 o più volte alla settimana | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde                 | <input type="checkbox"/> |

**Come definirebbe i rapporti con i soggetti che le indicherò: molto collaborativi, buoni, difficili, conflittuali o inesistenti?**

**68. Con il vertice politico della sua amministrazione (sindaco – presidente della provincia – presidente della regione – sottosegretario) i rapporti sono**

- |     |                     |                          |
|-----|---------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto collaborativi | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Buoni               | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Difficili           | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Conflittuali        | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Inesistenti         | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

**69. Con l'assessore/il sottosegretario di riferimento**

- |     |                     |                          |
|-----|---------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto collaborativi | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Buoni               | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Difficili           | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Conflittuali        | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Inesistenti         | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

**70. Con il vertice amministrativo**

- |     |                     |                          |
|-----|---------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto collaborativi | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Buoni               | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Difficili           | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Conflittuali        | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Inesistenti         | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

**71. Con il dirigente da cui dipende**

- |     |                     |                          |
|-----|---------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto collaborativi | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Buoni               | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Difficili           | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Conflittuali        | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Inesistenti         | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

**72. Con i dirigenti altri settori**

- |     |                     |                          |
|-----|---------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto collaborativi | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Buoni               | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Difficili           | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Conflittuali        | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Inesistenti         | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

**73. Indipendentemente dalla qualità dei rapporti con il suo assessore/sottosegretario di riferimento, rispetto agli orientamenti politici dei vertici dell'amministrazione presso cui lavora, lei si sente:**

- |     |                    |                          |
|-----|--------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto vicino       | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza vicino  | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Abbastanza lontano | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Molto lontano      | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde       | <input type="checkbox"/> |

**74. Nel suo attuale contratto di incarico sono specificati degli obiettivi da raggiungere?**

- |     |  |                          |
|-----|--|--------------------------|
| 1.  | No                                     | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Sì, attraverso formulazioni generali   | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Sì, attraverso indicatori qualitativi  | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Sì, attraverso indicatori quantitativi | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde                           | <input type="checkbox"/> |

**75. Qual è la definizione che secondo lei è più adatta per definire la sua attività attuale?**

- |     |  |                          |
|-----|--|--------------------------|
| 1.  | Manager che attua con efficienza le direttive che giungono dai politici        | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Funzionario che applica in modo imparziale le leggi                            | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Decisore che contribuisce a elaborare e gestire azioni amministrative efficaci | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Tecnico che fornisce un contributo specialistico all'attività amministrativa   | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**Vorremmo ora rivolgerle alcune domande circa le sue opinioni in merito alla politica della dirigenza adottata dall'ente presso cui è occupato. Vorremmo, più precisamente, conoscere in che misura la ritiene adeguata rispetto alle dimensioni che ora le elencheremo**

**76. Rispetto alle modalità di reclutamento, lei ritiene che la politica adottata dal suo ente sia:**

- |     |                     |                          |
|-----|---------------------|--------------------------|
| 1.  | Pienamente adeguata | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza adeguata | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco adeguata       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla adeguata  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

<b>77. Rispetto alla formazione:</b>		
1.	Pienamente adeguata	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza adeguata	<input type="checkbox"/>
3.	Poco adeguata	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla adeguata	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>74. Rispetto al livello di autonomia concesso ai dirigenti:</b>		
1.	Pienamente adeguata	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza adeguata	<input type="checkbox"/>
3.	Poco adeguata	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla adeguata	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>75. Rispetto alla valorizzazione delle competenze professionali:</b>		
1.	Pienamente adeguata	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza adeguata	<input type="checkbox"/>
3.	Poco adeguata	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla adeguata	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>76. Rispetto alla valutazione dell'attività dei dirigenti</b>		
1.	Pienamente adeguata	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza adeguata	<input type="checkbox"/>
3.	Poco adeguata	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla adeguata	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>78. Nell'amministrazione in cui lei lavora ritiene che l'assegnazione degli incarichi dirigenziali tenga conto del percorso professionale e formativo dei singoli dirigenti?</b>		
1.	Sì, pienamente	<input type="checkbox"/>
2.	Sì, in buona misura	<input type="checkbox"/>
3.	In misura inadeguata	<input type="checkbox"/>
4.	No, per niente	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>

## Soddisfazione per il lavoro e propensione alla mobilità

Vorremmo parlare ora del suo grado di soddisfazione rispetto al suo lavoro.

Più precisamente, ora le elencherò una serie di aspetti del suo lavoro e, per ciascuno di essi, lei mi dovrà dire se si ritiene molto soddisfatto, abbastanza soddisfatto, poco soddisfatto o per nulla soddisfatto

### 79. I contenuti del suo lavoro

- |     |                        |                          |
|-----|------------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto soddisfatto      | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza soddisfatto | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco soddisfatto       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla soddisfatto  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde           | <input type="checkbox"/> |

### 80. Le responsabilità connesse al suo lavoro

- |     |                        |                          |
|-----|------------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto soddisfatto      | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza soddisfatto | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco soddisfatto       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla soddisfatto  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde           | <input type="checkbox"/> |

### 81. Le possibilità di carriera che il suo lavoro offre

- |     |                        |                          |
|-----|------------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto soddisfatto      | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza soddisfatto | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco soddisfatto       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla soddisfatto  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde           | <input type="checkbox"/> |

### 82. La qualità delle relazioni sociali

- |     |                        |                          |
|-----|------------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto soddisfatto      | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza soddisfatto | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco soddisfatto       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla soddisfatto  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde           | <input type="checkbox"/> |

### 83. La stabilità del posto di lavoro

- |     |                        |                          |
|-----|------------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto soddisfatto      | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza soddisfatto | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco soddisfatto       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla soddisfatto  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde           | <input type="checkbox"/> |

<b>84. La possibilità di conciliare lavoro ed esigenze della vita privata</b>		
1.	Molto soddisfatto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza soddisfatto	<input type="checkbox"/>
3.	Poco soddisfatto	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla soddisfatto	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>85. La retribuzione</b>		
1.	Molto soddisfatto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza soddisfatto	<input type="checkbox"/>
3.	Poco soddisfatto	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla soddisfatto	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>86. Il prestigio sociale</b>		
1.	Molto soddisfatto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza soddisfatto	<input type="checkbox"/>
3.	Poco soddisfatto	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla soddisfatto	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>87. La possibilità di incidere sulle politiche adottate dall'amministrazione</b>		
1.	Molto soddisfatto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza soddisfatto	<input type="checkbox"/>
3.	Poco soddisfatto	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla soddisfatto	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>88. Rispetto alle dimensioni che abbiamo passato in rassegna, ritiene che ve ne siano alcune rispetto alle quali si troverebbe più soddisfatto nel settore privato? Ne indichi al massimo tre, in ordine di rilevanza. (Prima dimensione)</b>		
1.	Nessuna	<input type="checkbox"/>
2.	I contenuti del suo lavoro	<input type="checkbox"/>
3.	Le responsabilità connesse al suo lavoro	<input type="checkbox"/>
4.	Le possibilità di carriera che il suo lavoro offre	<input type="checkbox"/>
5.	La qualità delle relazioni sociali	<input type="checkbox"/>
6.	La stabilità del posto di lavoro	<input type="checkbox"/>
7.	La possibilità di conciliare lavoro ed esigenze della vita privata	<input type="checkbox"/>
8.	La retribuzione	<input type="checkbox"/>
9.	Il prestigio sociale	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>

**89. Rispetto alle dimensioni che abbiamo passato in rassegna, ritiene che ve ne siano alcune rispetto alle quali si troverebbe più soddisfatto nel settore privato? Ne indichi al massimo tre, in ordine di rilevanza. (Seconda dimensione)**

- |     |  |                          |
|-----|--|--------------------------|
| 1.  | Nessuna  | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | I contenuti del suo lavoro   | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Le responsabilità connesse al suo lavoro                           | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Le possibilità di carriera che il suo lavoro offre                 | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | La qualità delle relazioni sociali                                 | <input type="checkbox"/> |
| 6.  | La stabilità del posto di lavoro                                   | <input type="checkbox"/> |
| 7.  | La possibilità di conciliare lavoro ed esigenze della vita privata | <input type="checkbox"/> |
| 8.  | La retribuzione  | <input type="checkbox"/> |
| 9.  | Il prestigio sociale   | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**90. Rispetto alle dimensioni che abbiamo passato in rassegna, ritiene che ve ne siano alcune rispetto alle quali si troverebbe più soddisfatto nel settore privato? Ne indichi al massimo tre, in ordine di rilevanza. (Terza dimensione)**

- |     |  |                          |
|-----|--|--------------------------|
| 1.  | Nessuna  | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | I contenuti del suo lavoro   | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Le responsabilità connesse al suo lavoro                           | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Le possibilità di carriera che il suo lavoro offre                 | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | La qualità delle relazioni sociali                                 | <input type="checkbox"/> |
| 6.  | La stabilità del posto di lavoro                                   | <input type="checkbox"/> |
| 7.  | La possibilità di conciliare lavoro ed esigenze della vita privata | <input type="checkbox"/> |
| 8.  | La retribuzione  | <input type="checkbox"/> |
| 9.  | Il prestigio sociale   | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**91. In che misura lei auspicherebbe un cambiamento di sede di lavoro per avvicinarsi ai famigliari?**

- |    |   |                          |
|----|---|--------------------------|
| 1. | Non vorrebbe cambiare sede di lavoro, poiché quella attuale risponde pienamente alle esigenze di vicinanza ai famigliari          | <input type="checkbox"/> |
| 2. | Vorrebbe cambiare sede di lavoro anche se questo cambiamento implicasse il passaggio a una posizione lavorativa meno gratificante | <input type="checkbox"/> |
| 3. | Vorrebbe cambiare sede di lavoro, ma solo se il cambiamento portasse anche a miglioramenti nella sua posizione lavorativa         | <input type="checkbox"/> |

**92. In che misura sarebbe disponibile a un cambiamento di sede, anche al di fuori dell'area geografica dove attualmente vive, per esigenze dell'amministrazione?**

- |     |                        |                          |
|-----|------------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto disponibile      | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza disponibile | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco disponibile       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla disponibile  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde           | <input type="checkbox"/> |

**93. In che misura sarebbe disponibile a un cambiamento di sede, anche al di fuori dell'area geografica dove attualmente vive, per conseguire un avanzamento economico e/o di carriera?**

- |                           |                          |
|---------------------------|--------------------------|
| 1. Molto disponibile      | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza disponibile | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco disponibile       | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per nulla disponibile  | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde          | <input type="checkbox"/> |

**94. Lei sarebbe interessato, rimanendo nell'ambito della pubblica amministrazione, a passare a una amministrazione diversa da quella presso cui presta servizio attualmente?**

- |                  |                          |         |
|------------------|--------------------------|---------|
| 1. Sì            | <input type="checkbox"/> | dom. 95 |
| 2. No            | <input type="checkbox"/> | dom. 97 |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |         |

**95. A quale amministrazione lei preferirebbe passare?**

- |                                   |                          |         |
|-----------------------------------|--------------------------|---------|
| 1. Ministero (specificare) .....  | <input type="checkbox"/> | dom. 96 |
| 2. Regione                        | <input type="checkbox"/> |         |
| 3. Provincia                      | <input type="checkbox"/> |         |
| 4. Comune                         | <input type="checkbox"/> |         |
| 5. Altra pubblica amministrazione | <input type="checkbox"/> |         |
| -2. Non risponde                  | <input type="checkbox"/> |         |

**96. Ci può indicare il ministero a cui vorrebbe passare?**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Presidenza del Consiglio dei Ministri                               | <input type="checkbox"/> |
| 2. Ministero degli Affari esteri                                       | <input type="checkbox"/> |
| 3. Ministero dell'Ambiente   | <input type="checkbox"/> |
| 4. Ministero per le Attività produttive (industria e commercio estero) | <input type="checkbox"/> |
| 5. Ministero per i Beni e le Attività Culturali                        | <input type="checkbox"/> |
| 6. Ministero delle Comunicazioni                                       | <input type="checkbox"/> |
| 7. Ministero della Difesa  | <input type="checkbox"/> |
| 8. Ministero dell'Economia e della Finanza                             | <input type="checkbox"/> |
| 9. Ministero della Giustizia   | <input type="checkbox"/> |
| 10. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti                     | <input type="checkbox"/> |
| 11. Ministero dell'Interno   | <input type="checkbox"/> |
| 12. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca         | <input type="checkbox"/> |
| 13. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali                     | <input type="checkbox"/> |
| 14. Ministero delle Politiche agricole                                 | <input type="checkbox"/> |
| 15. Ministero della Salute   | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**97. Può dirmi in che misura ritiene probabile cambiare sede di lavoro e/o amministrazione nei prossimi tre anni?**

- |     |  |                          |
|-----|--|--------------------------|
| 1.  | Probabile che cambi sia amministrazione che sede di lavoro | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Probabile che cambi amministrazione                        | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Probabile che cambi sede di lavoro                         | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Improbabile che cambi amministrazione o sede di lavoro     | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**98. Può dirmi in che misura lei sarebbe interessato a un eventuale passaggio al settore privato?**

- |     |                        |                          |
|-----|------------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto interessato      | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza interessato | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco interessato       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla interessato  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde           | <input type="checkbox"/> |

**99. Può dirmi in che misura lei ritiene probabile un suo passaggio al settore privato nei prossimi tre anni?**

- |     |                      |                          |
|-----|----------------------|--------------------------|
| 1.  | Molto probabile      | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Abbastanza probabile | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Poco probabile       | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Per nulla probabile  | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde         | <input type="checkbox"/> |

**Definizione del ruolo del dirigente. Giudizio sui problemi della pubblica amministrazione. Giudizi sulla riforma della dirigenza**

**Le rivolgeri ora alcune domande relative alle caratteristiche che, a suo parere dovrebbe avere un buon dirigente pubblico e sugli aspetti che possono influire negativamente sul funzionamento della pubblica amministrazione**

**100. Parlando in generale, lei quanto ritiene che la maggioranza dei dirigenti sia preparata per coordinare i dipendenti?**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Pienamente    | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per nulla     | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**101. Sempre parlando in generale, lei quanto ritiene che la maggioranza dei dirigenti pubblici abbia le competenze manageriali adeguate per dirigere un'organizzazione complessa?**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Pienamente    | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per nulla     | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**102. Sempre parlando in generale, lei quanto ritiene che la maggioranza dei dirigenti pubblici abbia le competenze tecnico-specialistiche che il loro ruolo richiederebbe?**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Pienamente    | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per nulla     | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

**103. Sempre parlando in generale, lei quanto ritiene che la maggioranza dei dirigenti pubblici abbia le necessarie competenze giuridico-amministrative?**

- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| 1. Pienamente    | <input type="checkbox"/> |
| 2. Abbastanza    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Poco          | <input type="checkbox"/> |
| 4. Per nulla     | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde | <input type="checkbox"/> |

<b>104. Sempre parlando in generale, lei quanto ritiene che la maggioranza dei dirigenti pubblici abbia la capacità di supportare la formazione delle politiche pubbliche?</b>		
1.	Pienamente	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza	<input type="checkbox"/>
3.	Poco	<input type="checkbox"/>
4.	Per nulla	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>105. Tre le competenze che le ho indicato quale, a suo giudizio, è maggiormente carente nell'attuale dirigenza pubblica italiana?</b>		
1.	La capacità di coordinare i dipendenti	<input type="checkbox"/>
2.	Le competenze manageriali adeguate per dirigere un'organizzazione complessa	<input type="checkbox"/>
3.	Le competenze tecnico-specialistiche che il loro ruolo richiederebbe	<input type="checkbox"/>
4.	Le competenze giuridico-amministrative	<input type="checkbox"/>
5.	La capacità di supportare la formazione delle politiche pubbliche	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>106. Alcuni affermano che la maggioranza dei dirigenti pubblici possiede competenze esclusivamente giuridiche. Rispetto a questa affermazione lei è:</b>		
1.	Molto d'accordo	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza d'accordo	<input type="checkbox"/>
3.	Abbastanza in disaccordo	<input type="checkbox"/>
4.	Molto in disaccordo	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>Ora le indicherò alcuni aspetti che taluni ritengono influiscano negativamente sulle prestazioni della pubblica amministrazione. Per ciascuno di essi le vorrei chiedere quanto, a suo giudizio, pesa negativamente: molto, abbastanza, poco o per niente?</b>		
<b>107. L'impossibilità di selezionare i dipendenti in base alle capacità</b>		
1.	Molto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza	<input type="checkbox"/>
3.	Poco	<input type="checkbox"/>
4.	Per niente	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>108. Gli eccessivi vincoli normativi e burocratici</b>		
1.	Molto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza	<input type="checkbox"/>
3.	Poco	<input type="checkbox"/>
4.	Per niente	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>

<b>109. La diffusione del clientelismo e della corruzione</b>		
1.	Molto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza	<input type="checkbox"/>
3.	Poco	<input type="checkbox"/>
4.	Per niente	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>110. La mancanza di precisi indirizzi da parte dei politici</b>		
1.	Molto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza	<input type="checkbox"/>
3.	Poco	<input type="checkbox"/>
4.	Per niente	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>111. Le eccessive intromissioni dei politici nella gestione</b>		
1.	Molto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza	<input type="checkbox"/>
3.	Poco	<input type="checkbox"/>
4.	Per niente	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>112. L'eccessivo peso dei negoziati tra politici o tra politici e rappresentanti di interessi</b>		
1.	Molto	<input type="checkbox"/>
2.	Abbastanza	<input type="checkbox"/>
3.	Poco	<input type="checkbox"/>
4.	Per niente	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>
<b>113. Tra i problemi che le ho appena indicato quale ritiene influisca maggiormente in senso negativo sul funzionamento della pubblica amministrazione</b>		
1.	L'impossibilità di selezionare i dipendenti in base alle capacità	<input type="checkbox"/>
2.	Gli eccessivi vincoli normativi e burocratici	<input type="checkbox"/>
3.	La diffusione del clientelismo e della corruzione	<input type="checkbox"/>
4.	La mancanza di precisi indirizzi da parte dei politici	<input type="checkbox"/>
5.	Le eccessive intromissioni dei politici nella gestione	<input type="checkbox"/>
6.	L'eccessivo peso dei negoziati tra politici o tra politici e rappresentanti di interessi	<input type="checkbox"/>
-2.	Non risponde	<input type="checkbox"/>

**Vorremmo infine conoscere le sue opinioni in merito ai mutamenti legislativi che nel corso degli ultimi dieci anni hanno riguardato la dirigenza pubblica**

**114. Lei ritiene che i dirigenti pubblici siano oggi più coinvolti nelle decisioni che in passato?**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Sono molto più coinvolti che in passato               | <input type="checkbox"/> |
| 2. Sono un po' più coinvolti che in passato              | <input type="checkbox"/> |
| 3. Non vi sono, sotto questo profilo, grandi cambiamenti | <input type="checkbox"/> |
| 4. Sono un po' meno coinvolti che in passato             | <input type="checkbox"/> |
| 5. Sono molto meno coinvolti che in passato              | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**115. Lei ritiene che l'autonomia dei dirigenti sia aumentata o sia diminuita?**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. L'autonomia è molto aumentata   | <input type="checkbox"/> |
| 2. L'autonomia è abbastanza aumentata                                      | <input type="checkbox"/> |
| 3. Non ritengo vi siano stati, sotto questo profilo, cambiamenti rilevanti | <input type="checkbox"/> |
| 4. L'autonomia è abbastanza diminuita                                      | <input type="checkbox"/> |
| 5. L'autonomia è molto diminuita   | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**116. Lei pensa che la riforma abbia prodotto n adeguato equilibrio tra poteri e responsabilità dei dirigenti e quelli degli organi politici?**

- |                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| 1. Sì, pienamente       | <input type="checkbox"/> |
| 2. Sì, abbastanza       | <input type="checkbox"/> |
| 3. In misura inadeguata | <input type="checkbox"/> |
| 4. No, per niente       | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

**117. Lei pensa che la riforma abbia avvicinato effettivamente il ruolo e la figura del dirigente pubblico a quella del manager privato?**

- |                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| 1. Sì, pienamente       | <input type="checkbox"/> |
| 2. Sì, abbastanza       | <input type="checkbox"/> |
| 3. In misura inadeguata | <input type="checkbox"/> |
| 4. No, per niente       | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

**118. Lei ritiene che il dirigente possa esercitare un adeguato grado di autonomia in sede di definizione del contratto individuale?**

- |                         |                          |
|-------------------------|--------------------------|
| 1. Sì, pienamente       | <input type="checkbox"/> |
| 2. Sì, abbastanza       | <input type="checkbox"/> |
| 3. In misura inadeguata | <input type="checkbox"/> |
| 4. No, per niente       | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

## Profilo socio-demografico del dirigente

Per concludere le farò alcune domande sulle sue condizioni socio-economiche di partenza (nel caso l'intervistatore chieda il motivo di queste domande, l'intervistatore può dire: ci servono per poter analizzare le risposte del campione, distinguendo a seconda di alcune variabili di sfondo, come ad esempio l'età o il titolo di studio, per vedere appunto se queste variabili hanno oppure no un'influenza sul tipo di risposte che ci è stato dato. Naturalmente, i dati verranno sempre trattati in forma aggregata, cioè in modo tale da garantire il completo anonimato di chi ci risponde).

### 119. Mi può indicare il suo anno di nascita:

-2. Non risponde

### 120. Mi può indicare la regione nella quale è nato/nata?

- |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Abruzzo               | <input type="checkbox"/> |
| 2. Basilicata            | <input type="checkbox"/> |
| 3. Calabria              | <input type="checkbox"/> |
| 4. Campania              | <input type="checkbox"/> |
| 5. Emilia-Romagna        | <input type="checkbox"/> |
| 6. Friuli Venezia-Giulia | <input type="checkbox"/> |
| 7. Lazio                 | <input type="checkbox"/> |
| 8. Liguria               | <input type="checkbox"/> |
| 9. Lombardia             | <input type="checkbox"/> |
| 10. Marche               | <input type="checkbox"/> |
| 11. Molise               | <input type="checkbox"/> |
| 12. Piemonte             | <input type="checkbox"/> |
| 13. Puglia               | <input type="checkbox"/> |
| 14. Sardegna             | <input type="checkbox"/> |
| 15. Sicilia              | <input type="checkbox"/> |
| 16. Toscana              | <input type="checkbox"/> |
| 17. Trentino-Alto Adige  | <input type="checkbox"/> |
| 18. Umbria               | <input type="checkbox"/> |
| 19. Valle d'Aosta        | <input type="checkbox"/> |
| 20. Veneto               | <input type="checkbox"/> |
| 21. Estero               | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde         | <input type="checkbox"/> |

### 121. E in quale regione ha abitato quando aveva tra i 15 e i 22 anni

*Se ha abitato in diverse regioni: indicare quella in cui ha trascorso il maggior numero di anni o comunque quella in cui ha mantenuto i principali interessi*

- |               |                          |
|---------------|--------------------------|
| 1. Abruzzo    | <input type="checkbox"/> |
| 2. Basilicata | <input type="checkbox"/> |
| 3. Calabria   | <input type="checkbox"/> |
| 4. Campania   | <input type="checkbox"/> |

- |     |                       |                          |
|-----|-----------------------|--------------------------|
| 5.  | Emilia-Romagna        | <input type="checkbox"/> |
| 6.  | Friuli Venezia-Giulia | <input type="checkbox"/> |
| 7.  | Lazio                 | <input type="checkbox"/> |
| 8.  | Liguria               | <input type="checkbox"/> |
| 9.  | Lombardia             | <input type="checkbox"/> |
| 10. | Marche                | <input type="checkbox"/> |
| 11. | Molise                | <input type="checkbox"/> |
| 12. | Piemonte              | <input type="checkbox"/> |
| 13. | Puglia                | <input type="checkbox"/> |
| 14. | Sardegna              | <input type="checkbox"/> |
| 15. | Sicilia               | <input type="checkbox"/> |
| 16. | Toscana               | <input type="checkbox"/> |
| 17. | Trentino-Alto Adige   | <input type="checkbox"/> |
| 18. | Umbria                | <input type="checkbox"/> |
| 19. | Valle d'Aosta         | <input type="checkbox"/> |
| 20. | Veneto                | <input type="checkbox"/> |
| 21. | Estero                | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde          | <input type="checkbox"/> |

**122. Tra i 15 e i 22 anni, lei abitava (ha abitato prevalentemente):**

- |     |   |                          |
|-----|---|--------------------------|
| 1.  | In un comune di piccole dimensioni (fino a 15.000 abitanti)                                     | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | In una cittadina (tra 15 e 50.000 abitanti)   | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | In una città di dimensioni medio-grandi<br>(capoluogo di provincia o con oltre 50.000 abitanti) | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde  | <input type="checkbox"/> |

**123. Mi può indicare la regione di nascita di suo padre?**

- |     |                       |                          |
|-----|-----------------------|--------------------------|
| 1.  | Abruzzo               | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Basilicata            | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Calabria              | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Campania              | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Emilia-Romagna        | <input type="checkbox"/> |
| 6.  | Friuli Venezia-Giulia | <input type="checkbox"/> |
| 7.  | Lazio                 | <input type="checkbox"/> |
| 8.  | Liguria               | <input type="checkbox"/> |
| 9.  | Lombardia             | <input type="checkbox"/> |
| 10. | Marche                | <input type="checkbox"/> |
| 11. | Molise                | <input type="checkbox"/> |
| 12. | Piemonte              | <input type="checkbox"/> |
| 13. | Puglia                | <input type="checkbox"/> |
| 14. | Sardegna              | <input type="checkbox"/> |
| 15. | Sicilia               | <input type="checkbox"/> |

- |     |                     |                          |
|-----|---------------------|--------------------------|
| 16. | Toscana             | <input type="checkbox"/> |
| 17. | Trentino-Alto Adige | <input type="checkbox"/> |
| 18. | Umbria              | <input type="checkbox"/> |
| 19. | Valle d'Aosta       | <input type="checkbox"/> |
| 20. | Veneto              | <input type="checkbox"/> |
| 21. | Eestero             | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde        | <input type="checkbox"/> |

**113. Mi può indicare la regione di nascita di sua madre?**

- |     |                       |                          |
|-----|-----------------------|--------------------------|
| 1.  | Abruzzo               | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Basilicata            | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Calabria              | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Campania              | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Emilia-Romagna        | <input type="checkbox"/> |
| 6.  | Friuli Venezia-Giulia | <input type="checkbox"/> |
| 7.  | Lazio                 | <input type="checkbox"/> |
| 8.  | Liguria               | <input type="checkbox"/> |
| 9.  | Lombardia             | <input type="checkbox"/> |
| 10. | Marche                | <input type="checkbox"/> |
| 11. | Molise                | <input type="checkbox"/> |
| 12. | Piemonte              | <input type="checkbox"/> |
| 13. | Puglia                | <input type="checkbox"/> |
| 14. | Sardegna              | <input type="checkbox"/> |
| 15. | Sicilia               | <input type="checkbox"/> |
| 16. | Toscana               | <input type="checkbox"/> |
| 17. | Trentino-Alto Adige   | <input type="checkbox"/> |
| 18. | Umbria                | <input type="checkbox"/> |
| 19. | Valle d'Aosta         | <input type="checkbox"/> |
| 20. | Veneto                | <input type="checkbox"/> |
| 21. | Eestero               | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde          | <input type="checkbox"/> |

**124. Qual era il titolo di studio di suo padre?**

- |     |                                       |                          |
|-----|---------------------------------------|--------------------------|
| 1.  | Nessun titolo                         | <input type="checkbox"/> |
| 2.  | Licenza elementare                    | <input type="checkbox"/> |
| 3.  | Licenza media – Avviamento            | <input type="checkbox"/> |
| 4.  | Diploma scuola media superiore        | <input type="checkbox"/> |
| 5.  | Laurea – Specializzazione post-laurea | <input type="checkbox"/> |
| -2. | Non risponde                          | <input type="checkbox"/> |

**125. Qual era il titolo di studio di sua madre?**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Nessun titolo                         | <input type="checkbox"/> |
| 2. Licenza elementare                    | <input type="checkbox"/> |
| 3. Licenza media – Avviamento            | <input type="checkbox"/> |
| 4. Diploma scuola media superiore        | <input type="checkbox"/> |
| 5. Laurea – Specializzazione post-laurea | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde                         | <input type="checkbox"/> |

**126. Quale è o era l'occupazione di suo padre?  
(nota per l'intervistatore: se ha svolto più professioni, si intende la principale)**

- |                                 |                          |          |
|---------------------------------|--------------------------|----------|
| 0. Non occupato (inabile, ecc.) | <input type="checkbox"/> | dom. 128 |
|---------------------------------|--------------------------|----------|

**Lavoratore dipendente**

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| 1. Dirigente (direttore, ispettore, funzionario, magistrato, professore universitario, ufficiali superiori)   | <input type="checkbox"/> |
| 2. Carriera direttiva (tecnico laureato, medico ospedaliero o di base, ecc.)                                  | <input type="checkbox"/> |
| 3. Insegnante (tutti + materne e asili, meno quelli universitari)   | <input type="checkbox"/> |
| 4. Impiegato di concetto (tecnico diplomato, ufficiali inferiori, capo ufficio e "impiegato" generico)        | <input type="checkbox"/> |
| 5. Impiegato esecutivo (sottufficiale, segretaria, dattilografa, usciere, commesso, vigile, ecc.)             | <input type="checkbox"/> |
| 6. Operaio (capo operaio, operaio, operaio specializzato, tranviere, netturbino, manovale, agricoltore, ecc.) | <input type="checkbox"/> |

**Lavoratore in proprio**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 7. Imprenditore (con più di 15 dipendenti)   | <input type="checkbox"/> |
| 8. Piccolo imprenditore (da 1 a 14 dipendenti)   | <input type="checkbox"/> |
| 9. Artigiano   | <input type="checkbox"/> |
| 10. Titolare di esercizio commerciale  | <input type="checkbox"/> |
| 11. Libero professionista (solo chi è iscritto a ordini professionali: medici, ingegneri, avvocati, notai, architetti, dottori commercialisti, ecc.) | <input type="checkbox"/> |
| 12. Lavoratore autonomo con soci   | <input type="checkbox"/> |
| 13. Socio lavoratore di cooperativa  | <input type="checkbox"/> |
| 14. Familiare coadiuvante di lavoratore in proprio   | <input type="checkbox"/> |
| 15. Altro lavoratore autonomo  | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**127. In quale settore opera o operava suo padre?**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Lavoratore dipendente nel settore privato                         | <input type="checkbox"/> |
| 2. Lavoratore dipendente nel settore pubblico                        | <input type="checkbox"/> |
| 3. Lavorava in proprio   | <input type="checkbox"/> |
| 4. Lavoratore atipico (con contratti di collaborazione o temporanei) | <input type="checkbox"/> |
| -2. Non risponde   | <input type="checkbox"/> |

**128. Quale è o era il lavoro di suo madre?**

0. Non occupata (casalinga, ecc.)  dom. 130
- Lavoratore dipendente**
1. Dirigente (direttore, ispettore, funzionario, magistrato, professore universitario)
2. Carriera direttiva (tecnico laureato, medico ospedaliero o di base, ecc.)
3. Insegnante (tutti + materne e asili, meno quelli universitari)
4. Impiegato di concetto (tecnico diplomato, capo ufficio e "impiegato" generico)
5. Impiegato esecutivo (segretaria, dattilografa, usciere, commesso, vigile, ecc.)
6. Operaio (capo operaio, operaio, operaio specializzato, tranviere, netturbino, manovale, agricoltore, ecc.)
- Lavoratore in proprio**
7. Imprenditore (con più di 15 dipendenti)
8. Piccolo imprenditore (da 1 a 14 dipendenti)
9. Artigiano
10. Titolare di esercizio commerciale
11. Libero professionista (solo chi è iscritto a ordini professionali: medici, ingegneri, avvocati, notai, architetti, dottori commercialisti, ecc.)
12. Lavoratore autonomo con soci
13. Socio lavoratore di cooperativa
14. Familiare coadiuvante di lavoratore in proprio
15. Altro lavoratore autonomo
- 2. Non risponde

**129. In quale settore opera o operava sua madre?**

1. Lavoratore dipendente nel settore privato
2. Lavoratore dipendente nel settore pubblico
3. Lavorava in proprio
4. Lavoratore atipico (con contratti di collaborazione o temporanei)
- 2. Non risponde

**130. Come definirebbe il ceto sociale della sua famiglia d'origine?**

1. Ceto popolare
2. Ceto medio
3. Ceto agiato
- 2. Non risponde

**131. Genere (a cura dell'intervistatore)**

1. Uomo
2. Donna

# Bibliografia

- L. Angiello, *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 2001
- M. Bonaretti e L. Codara, (a cura di), *Ripensare il lavoro pubblico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001
- L. Bordogna, (a cura di), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano, 2002
- Capano, G., “Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s”, in *Public Administration*, vol. 82, n. 4, 2003
- G. Capano, “Le politiche amministrative: dall’improbabile riforma alla riforma permanente?” in G. Di Palma, S. Fabbrini e G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo? L’Italia nell’Europa integrata*, pp. 153-198, il Mulino, Bologna, 2000
- S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1995
- S. Cassese, “Italy’s senior civil service”, in E. C. Page e V. Wright (a cura di), *Bureaucratic élites in Western European States*, Oxford University Press, Oxford, 1999 pp. 55-64
- F.P. Cerase, *I nuovi dirigenti pubblici*, Carocci, Roma, 1998
- Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2000*, Poligrafico di Stato, Roma, 2001
- Corte dei Conti, *Relazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nell’anno 2001 sulla gestione degli enti locali*, Poligrafico di Stato, Roma, 2002
- M. D’Alberti, *La dirigenza pubblica*, il Mulino, Bologna, 1990

- S. Fabbrini, e S. Vassallo, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999
- D. Farnham et al. (a cura di), *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*, Macmillan, London, 1996
- N. Flynn e F. Strehl (a cura di), *Public Sector Management in Europe*, Harvester Wheatsheaf, Prentice Hall, 1996
- Formez, *VI Rapporto sulla Formazione nella pubblica amministrazione*, Formez, Roma, 2003
- E. Gualmini, "Le riforme amministrative in prospettiva comparata: alla ricerca di una buona teoria", in *Amministrare*, n. 1, pp. 3-45, 2001
- E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003
- H. Hecl, "The In-and-Out System: A Critical Assessment", in *Political Science Quarterly*, 1988, n. 1, pp. 37-65
- R. Lewanski, e S. Vassallo, "I nuovi dirigenti comunali. Esterni o interni: fa differenza?", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2002, n. 1, pp. 99-135
- J.G. March, e J.P. Olsen, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, il Mulino, Bologna, 1992
- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna, 1996
- G. Melis, *La burocrazia*, il Mulino, Bologna, 1998
- B.G. Peters, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, il Mulino, Bologna, 1991
- L. Rinaldi, *Autonomia, poteri e responsabilità del dirigente pubblico: un confronto con il manager privato*, Giappichelli, Torino, 2000
- S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli, G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Carocci, Roma, 2003
- L. Torchia, *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova, 2000



Finito di stampare nel mese di dicembre 2003  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto della Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

## **I MANUALI**

### **Ripensare il lavoro pubblico**

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche  
*Aprile 2001*

### **Semplifichiamo**

Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa  
*Aprile 2001*

### **Manuale operativo per il controllo di gestione**

*Novembre 2001*

### **Lavoro pubblico e flessibilità**

*Aprile 2002*

### **Benessere Organizzativo**

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche  
*Aprile 2003*

### **Il call center nelle amministrazioni pubbliche**

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini  
*Aprile 2003*

### **La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche**

Valutare la qualità percepita dai cittadini  
*Aprile 2003*

### **Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche**

*Aprile 2003*

### **Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche**

*Aprile 2003*

### **Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche**

*Aprile 2003*

### **Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche**

*Dicembre 2003*

## **GLI APPROFONDIMENTI**

### **La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione**

*Ottobre 2001*

### **La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione**

*Novembre 2001*

### **Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali**

Esperienze italiane e internazionali a confronto  
*Aprile 2002*

## **I RAPPORTI**

### **URP on line**

Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico  
*Settembre 2001*

### **Donne e leadership**

Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere  
*Giugno 2003*

### **La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali**

*Dicembre 2003*

### **Persone al lavoro**

Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche  
*Dicembre 2003*

## **LE ESPERIENZE**

### **La valutazione e la retribuzione delle prestazioni**

Esperienze e materiali  
*Aprile 2001*

### **L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata**

*Ottobre 2001*

### **Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle entrate**

*Settembre 2002*

## **LE PROPOSTE**

### **Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche**

*Aprile 2002*

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza del Programma Cantieri.



Cantieri è un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzata in collaborazione con partner pubblici e privati, per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

La collana comprende:

**I MANUALI**, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

**GLI APPROFONDIMENTI**, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

**I RAPPORTI**, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

**LE ESPERIENZE**, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

**LE PROPOSTE**, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.